



**André Gerrits**

# Democratie door interventie

**De nieuwe White Man's Burden?**

STUDIES OVER POLITIEKE VERNIEUWING

AMSTERDAM UNIVERSITY PRESS

## DEMOCRATIE DOOR INTERVENTIE

## STUDIES OVER POLITIEKE VERNIEUWING

De serie *Studies over politieke vernieuwing* beoogt via spraakmakende en grensverleggende studies bij te dragen aan het debat over vorm, plaats en werking van de moderne politiek. De politiek verandert in een snel tempo van karakter. Dit maakt het nodig om oude vanzelfsprekendheden opnieuw te overwegen. Deze politieke heroriëntatie is begonnen in de jaren zeventig van de vorige eeuw met het debat over de hervorming van de verzorgingsstaat. Maar ze is na de omwentelingen in Oost-Europa en de aarzelende politieke eenwording van West-Europa boven aan de theoretische en politieke agenda komen te staan. Sindsdien is er discussie over het functieverlies van de traditionele centra van politieke besluitvorming; over het ontstaan van nieuwe politieke arena's in de rechtspraak, de bureaucratie, de wetenschap en de onderzoeksbureaus, de media, de bedrijven en de technologische organisaties; en over de veranderende stijl en betekenis van politiek handelen. In welke instituties krijgt de politiek vandaag de dag vorm, hoe veranderen deze instituties in het politieke proces? Welke oude en nieuwe thema's kunnen in deze veranderende omgeving van de politiek aan de orde worden gesteld? Hoe moeten we die veranderingen waarderen en hoe kunnen nieuwe vormen van democratische sturing en verantwoording worden ontwikkeld?

### SERIEREDACTIE

Ido de Haan, Faculteit Letteren, Instituut Geschiedenis, Universiteit Utrecht  
Tsjalling Swierstra, Faculteit Gedragswetenschappen, Afdeling Wijsbegeerte, Universiteit Twente

### REEDS VERSCHENEN TITELS

Willem Witteveen, *De denkbeeldige staat: voorstellingen van democratische vernieuwing*, 2000 (ISBN 978 90 5356 434 9)  
Mark Bovens, *De digitale republiek: democratie en rechtsstaat in de informatiemaatschappij*, 2003 (ISBN 978 90 5356 640 4)  
Bas van Stokkom, *Rituelen van beraadslaging: reflecties over burgerberaad en burgerbestuur*, 2006 (ISBN 978 90 5356 924 5)  
Frank Hendriks, *Vitale democratie: theorie van democratie in actie*, 2006 (ISBN 978 90 5356 957 3)

# **Democratie door interventie**

De nieuwe  
White Man's Burden?

André Gerrits

AMSTERDAM UNIVERSITY PRESS

Omslagafbeelding: © Richard Wainwright

Een vrouw houdt haar identiteitskaart vast met een door inkt gemarkeerde vinger, nadat zij in Kaboel heeft gestemd tijdens de historische presidentsverkiezingen in Afghanistan in oktober 2004.

Omslagontwerp: Kok Korpershoek, Amsterdam

Vormgeving binnenwerk: V3-Services, Baarn

ISBN-13 978 90 5356 958 0

ISBN-10 90 5356 958 8

NUR 754 / 759

© Amsterdam University Press, Amsterdam 2006

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 j° het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

# Inhoud

## Verantwoording 7

## Inleiding 9

De derde democratische golf 9

Democratiseringsdwang en democratiseringshulp 13

De stand van het onderzoek 18

## 1 Democratie als missie 21

De koloniale ervaring 22

Amerika's *Manifest Destiny* 28

Het liberaal imperium 36

Europa's postmoderne orde 41

Internationale democratiebevordering: een groei-industrie 47

Samenwerking met politieke partijen 51

## 2 Internationale democratische interventie: de discussie 61

Het paradigma van 'voorwaarden voor democratie' 62

Bezwaren tegen het voorwaarden paradigma 65

Soevereiniteit, democratie en interventie 73

De instrumentele betekenis van democratie: vrede 87

De instrumentele betekenis van democratie: ontwikkeling 95

## 3 Democratische regressie – hybridische regimes, protectoraten en mislukte staten 103

De Russische Federatie 104

De Chinese Volksrepubliek 110

De Arabische wereld 115

Hybridische staten en internationale democratie-  
bevordering 128  
Internationale protectoraten en mislukte staten 132  
Democratie als oplossing? 145

**4 Conclusie: democratiebevordering als een oefening  
in pragmatisch idealisme 149**

Retoriek en praktijk 149  
Universalisme 152  
Het morele imperatief 155  
Inconsistentie 158  
Effectiviteit 160

**Noten** 167

**Bibliografie** 177

**Personenregister** 191

**Trefwoordenregister** 193

## Verantwoording

Dit boek is de weerslag van onderzoek naar, discussie over en praktische ervaring met internationale democratiebevordering, met name in Oost-Europa. Ik heb in beperkte mate gebruik gemaakt van artikelen die eerder zijn gepubliceerd in *Vrede en Veiligheid*, *Internationale Spectator*, *Democratization* en in enkele andere boeken en tijdschriften.

Mijn dank gaat uit naar degenen met wie ik in de loop der jaren over de voors en tegens van internationale democratiebevordering heb gediscussieerd, zowel de democratische activisten in de postcommunistische wereld als de groeiende schare academische specialisten in West-Europa en de Verenigde Staten, aangevoerd door Peter Burnell (Warwick) en Thomas Carothers (Carnegie). Ik ben vooral degenen erkentelijk die het manuscript geheel of gedeeltelijk hebben gelezen en van commentaar hebben voorzien: Max Bader en Erik van Ree (Universiteit van Amsterdam), Arjen Berkvens (Alfred Mozer Stichting), Ido de Haan (Universiteit Utrecht), Tsjalling Swierstra en Ramses Wessel (Universiteit Twente) en Jeroen de Zeeuw (Clingendael / Warwick).





## Inleiding

Dit boek gaat over een van de meest actuele en controversiële aspecten van de hedendaagse internationale politiek: democratische interventie of internationale democratiebevordering – inmenging in de binnenlandse aangelegenheden van staten teneinde democratische ontwikkeling in gang te zetten, te versterken of te verdedigen. Internationale democratische interventie is hoogst omstreden. Hebben wij het recht om ons in naam van *ons* idee van democratie te bemoeien met de interne aangelegenheden van andere staten? En zelfs als we het gelijk aan onze kant hebben, is democratiebevordering dan wel verstandig? Leidt democratische interventie niet vooral tot internationale instabiliteit? Bewijzen de voortdurende problemen in landen als Liberia, Sierra Leone, Afghanistan en Irak niet dat zelfs internationale militaire aanwezigheid geen enkele garantie biedt op stabiliteit en democratische ontwikkeling? Hoe omstreden internationale democratiebevordering ook is, en alle argumenten komen in dit boek aan de orde, ze staat, net als andere vormen van ‘normatieve’ interventie, hoog op de buitenlandspolitieke agenda van vrijwel alle westerse staten. Bemoeienis met de interne aangelegenheden van soevereine staten heeft dan ook een hoge vlucht genomen na de Koude Oorlog. In de eerste helft van de jaren negentig werd vaker geïntervenieerd onder auspiciën van de Verenigde Naties dan in de vier decennia van het bestaan van de volkerenorganisatie die eraan voorafgingen. En ook zonder het mandaat van de Verenigde Naties werd ingegrepen in de binnenlandse aangelegenheden van staten: Kosovo en Irak zijn de belangrijkste voorbeelden.

### **De derde democratische golf**

Deze interventionistische tijdgeest wordt bepaald door een combinatie van factoren. De geopolitieke context is drastisch veranderd. De Koude Oorlog gaf ook aanleiding tot veelvuldige bemoeienis met de binnenlandse ontwikkelingen in andere landen, maar dan toch vrijwel uitsluitend op

unilaterale basis, door één van beide supermogendheden, binnen of aan de marges van de eigen invloedssfeer. Het wegvallen van de mondiale tweedeling ten gevolge van de ineenstorting van de Sovjet-Unie en de afloop van de Koude Oorlog leidden tot het verdwijnen van een reeks autoritaire regimes en soms ook tot instabiliteit, politieke conflicten, burgeroorlogen en zelfs het ‘falen’ van staten. De gewijzigde mondiale verhoudingen boden echter ook ruimte voor nieuwe, multilaterale vormen van interventie. De omstandigheden, de overwegingen en de doeleinden van interventie veranderden, net als de instanties die zich ermee inlieten. De morele opvatting werd gesterkt dat humanitaire nood, massale schending van de mensenrechten en gebrek aan democratische rechten ook *onze* verantwoordelijkheid zijn en een actieve bemoeienis met landen rechtvaardigen, zo niet gebieden. En onder invloed van de dreiging van internationaal terrorisme en de mogelijke proliferatie van massavernietigingswapens groeide de overtuiging dat interne chaos, falend bestuur en oorlogen in verre landen directe gevolgen konden hebben voor onze eigen veiligheid. Mede op basis van het optimistisch universalisme van de eerste jaren na de Koude Oorlog werd interventie niet alleen wenselijk en zinvol maar ook mogelijk geacht.

Het nieuwe interventionisme laat onverlet dat, anders dan dikwijls wordt verondersteld, het aantal internationale conflicten en burgeroorlogen snel afnam na de Koude Oorlog. Vanaf het hoogtepunt in het midden van de jaren tachtig daalde de hoeveelheid gewapende conflicten met meer dan 50 procent totdat in 2003 het laagste niveau in veertig jaar werd bereikt.<sup>1</sup> In dezelfde periode verbreidde de politieke democratie zich over steeds meer landen. De invloedrijke Amerikaanse politicoloog Samuel Huntington sprak al in de vroege jaren negentig van een ‘golf van democratisering’.<sup>2</sup> Volgens Huntington ging het om de derde democratiseringsgolf in de geschiedenis. De eerste fase van democratisering voltrok zich geleidelijk en in een relatief beperkt aantal landen in de eeuw die volgde op de napoleontische oorlogen, van 1828-1926. De tweede democratiseringsgolf vond plaats in de nasleep van de Tweede Wereldoorlog. En de derde *wave of democracy* ving aan in het midden van de jaren zeventig, met de val van de dictaturen in Griekenland, Portugal en Spanje. Deze derde democratiseringsgolf voltrok zich in regionale clusters en zou uiteindelijk mondiale proporties aannemen, dat wil zeggen, ze verbreidde zich over alle delen van de wereld: van Zuid-Europa via Latijns-Amerika en Azië naar delen van Afrika en oostelijk Europa. Op basis van een nogal beperkte definitie (‘civilian government competitively elected by general adult suffrage’) komt Freedom House<sup>3</sup> tot de conclusie dat het aantal democratieën de laatste decennia inderdaad aanzienlijk is toegenomen. In

1950 zouden 22 van de tachtig onafhankelijke staten als democratisch kunnen worden getypeerd; in 2001 ging het om 121 van de 192 landen – een forse toename, zowel in absolute als in relatieve zin. Voor 2002 typeerde Freedom House 121 (van de 193) landen als democratisch – een historisch ‘hoogtepunt’.<sup>4</sup> In de 25 jaar vanaf het begin van Huntingtons derde golf zijn 85 dictatoriale regimes verdwenen. Een gedetailleerdere analyse van de *Werdegang* van voormalige autoritaire staten biedt een ietwat genuanceerder beeld van de opmars van de democratie. Dertig van de meer dan tachtig voormalige autoritaire staten ontwikkelden zich tot redelijk stabiele democratieën. Negen democratieën hielden het slechts korte tijd uit. In acht gevallen was er sprake van regimewisseling en min of meer vrije verkiezingen, maar kon er toch uiteindelijk niet worden gesproken van volwaardige democratieën. Vier staten vielen ten prooi aan krijgsheren en burgeroorlog. En in 34 gevallen ten slotte zouden autoritaire regimes opnieuw de dienst uitmaken, in meer of mindere mate geliberaliseerd. Het beeld is aanzienlijk somberder in de landen waarin regimewisseling leidde tot het uiteenvallen of de hereniging van staten. Van de 21 nieuwe staten die ontstonden, wisten slechts vijf zich tot democratieën te ontwikkelen; acht landen kwamen niet verder dan een louter electoraal democratisch bestel; en een overig achttal staten haalde zelfs dit minimale niveau van democratie niet.<sup>5</sup>

De betekenis van de derde democratiseringsgolf kan bovendien niet in louter kwantitatieve zin worden geformuleerd. Ze wordt ook bepaald door het gewicht van de staten en regio’s die niet gedemocratiseerd zijn of waar de democratie op haar retour lijkt: China, het Midden-Oosten, Rusland en een deel van Afrika. Ze is bovendien afhankelijk van de definitie van democratie die wordt gehanteerd. Een ruime definitie van democratie neigt naar vrijblijvendheid. Een beperkte definiëring roept allerlei uitzonderingen op. Hoe belangrijk de institutionele dimensie van democratie in de context van internationale democratiebevordering ook is, democratie is meer dan een louter formeel, institutioneel begrip. Een democratie zonder democratische instituties is onmogelijk, maar democratische instituties op zich maken nog geen democratie. Uiteindelijk is democratie toch vooral wat gemeenlijk onder *liberale* democratie wordt verstaan.<sup>6</sup>

Dit is een regering met beperkte macht, onder de voorwaarden van de rechtsstaat, met een systeem van *checks and balances* waarin de fundamentele politieke, economische en religieuze vrijheden worden beschermd en de rechten van minderheden zijn gewaarborgd, ook tegen de zin van de meerderheid in.

Er is weinig af te doen aan deze definitie, maar er kan wel het een en ander aan worden toegevoegd. In dit boek wordt uitgegaan van een primair *politieke* definitie van democratie. Dit is omstreden. Juist de sociaal-economische dimensie is altijd een van de meest pregnante twistpunten in het democratedebat geweest. Lange tijd werd ze zelfs gehanteerd als een argument tégen de liberale of burgerlijke democratie – vandaar de zo verschillende maar beide superieur geachte socialistische of Aziatische democratiemodellen. Hoewel alternatieve democratieopvattingen de afgelopen decennia aanzienlijk aan betekenis hebben ingeboet, blijft het sociaal-economische aspect relevant. Dat geldt zowel voor de *input*- als voor de *output*-kant van democratie: is democratisering alleen mogelijk op basis van een zekere economische ontwikkeling en moet de kwaliteit van de democratie niet ook worden afgemeten aan de mate waarin ze bijdraagt aan sociale rechtvaardigheid? De tweede vraag valt goeddeels buiten het bestek van dit boek. Op de eerste vraag wordt uitgebreid ingegaan.

De derde democratiseringsgolf heeft de politieke democratie van een vrijwel universele legitimiteit voorzien. Autoritaire bestuursvormen zijn *uit*. Ze worden (of werden?), anders dan decennialang het geval was, beschouwd als wezenlijk achterhaald, niet modern. Dit wil niet zeggen dat de democratische orde onomstreden is; dat ze *the only game in town* zou zijn. Huntington stelt vast dat zowel de eerste als de tweede democratiseringsgolf werd gevolgd door perioden van democratische regressie. Ook na de derde golfbeweging is een dergelijke tendens waarneembaar. In de afgelopen jaren is dan ook een groot aantal adjectieven toegevoegd aan democratie: illiberale democratie, semi-, schijn- of façadedemocratie, virtuele of gemankeerde democratie. Voor een aantal landen moet zelfs de voorkeur worden gegeven aan typering die niet uitgaan van het (gemankeerde) democratische karakter van de staat. Ze zijn non-democratieën, semi-autoritaire of hybridische regimes. Kortom, lang niet alle formele democratieën zijn in werkelijkheid democratisch.

Geleidelijk is ook het idee achterhaald geraakt van democratische *transitie*, de overtuiging dat ieder land dat zich afwendt van zijn autoritaire verleden zich langs dezelfde weg, via goeddeels identieke ontwikkelingsfasen, ontplooit in de richting van markteconomie en politieke democratie.<sup>7</sup> Het transitieparadigma was altijd meer dan een wetenschappelijke categorie. Het is vooral een politiek begrip. Het idee van transitie is sterk ideologisch bepaald. Het gaf uitdrukking aan de dominante opvattingen in het Westen over de aard en richting van postautoritaire veranderingen en het legitimeerde de politieke strategie van westerse staten, inclusief de zin en betekenis van internationale democratiebevordering. Het transitie-

paradigma beantwoordde aan de overtuiging dat het Westen de opdracht *en* de mogelijkheid had om, gewapend met de noodzakelijke ervaringen en financiële middelen, de ontwikkeling van de liberale economische en politieke orde elders aanzienlijk te bespoedigen. Democratie en marktconomie werden onze belangrijkste exportartikelen. De verbreiding van de liberale democratie vulde de zinledigheid van Francis Fukuyama's 'einde van de geschiedenis'. Ze was onze nieuwe *white man's burden* en ze werd met enthousiasme ter hand genomen.

Fukuyama's *The end of history and the last man* beantwoordde vooral aan de staat van euforie waarin het Westen zich na de overwinning op de communistische vijand bevond. De oorlog was gewonnen. De geschiedenis was voorbij. Onze politieke en economische orde was onomstreden. De grote verveling was ingetreden. Vier jaar later verscheen *The clash of civilizations* van Samuel Huntington. Concentratiekampen, etnische zuiveringen en oorlogen in het hart van Europa – het uiteenvallen van Joegoslavië verstoorde onze politieke roes wreed. Tegenover Fukuyama's geruststellende universalisme plaatste Huntington een ernstig verdeelde wereld, een wereld die niet langer langs politieke maar langs culturele scheidslijnen was verdeeld, langs beschavingen. Nog weer enkele jaren later werd de cirkel gesloten: met Fareed Zakaria's *The future of freedom*. We waren terug bij af. Zakaria twijfelde openlijk aan de zin en de wenselijkheid van democratisering. Democratie was lang niet altijd het antwoord; ze was vaak deel van het probleem. Zakaria sloeg de belangrijkste pijler onder ons wereldbeeld weg, de overtuiging dat democratie van universele betekenis is en dat democratisering, hoe moeilijk en moeizaam ook, in ieder geval wenselijk zou zijn. Zakaria plaatste niet alleen grote vraagtekens bij de westerse democratiebevordering, maar ook bij de toekomst van de westerse democratie zelf. De kwaliteit van de democratie in de Verenigde Staten en Europa staat ter discussie, maar slechts zijdelings in dit boek.

### **Democratiseringsdwang en democratiseringshulp**

Internationale democratische interventie is een complex verschijnsel, waarbij staten, statenverbanden, internationale en non-gouvernementele organisaties zijn betrokken. Geleidelijk is een transnationaal netwerk van democratiebevorderaars ontstaan waarin ideeën, kennis en ervaringen op het gebied van democratisering worden uitgewisseld. Overheden en internationale organisaties hanteren een reeks strategieën, die vaak worden aangeduid met de Engelstalige begrippen: *conditionality*, *assistance*,

*demonstration* en *imposition*. In goed Nederlands gaat het om de bevordering van democratische verhoudingen door middel van het stellen van voorwaarden, het verlenen van hulp, het geven van het juiste voorbeeld, en het gebruik van dwang. Internationale democratiebevordering is een groei-industrie.

Democratiseringshulp kwam pas goed van de grond in de vroege jaren negentig. Als gevolg van de ondergang van het communisme en het einde van de Koude Oorlog namen de mogelijkheden voor de verbreiding van de liberale democratie sterk toe. Bovendien stond democratiebevordering niet langer in de schaduw van de strijd tegen het communisme, waarmee ze een belangrijk deel van haar *double standards* verloor. Democratiseringshulp kon rekenen op een grote mate van sympathie in zowel de ontvangende als in de donorlanden. Ze bood een directe en relatief goedkope manier om uitdrukking te geven aan de politieke solidariteit met jonge democratieën (vooral in de postcommunistische wereld) en ze was een welkome aanvulling op de traditionele ontwikkelingssamenwerking. Democratie en 'goed bestuur' werden steeds uitdrukkelijker beschouwd als voorwaarden voor economische groei en ontwikkeling. De keuze tussen democratisering en ontwikkeling was uiteindelijk vals gebleken. En ten slotte sloot de verbreiding van de liberale democratie vrijwel naadloos aan op de belangrijkste geopolitieke prioriteiten van de westerse landen: internationale stabiliteit op basis van politieke gelijkgezindheid, de verwerving van nieuwe bondgenoten en de strijd tegen het internationale terrorisme.

Internationale democratiebevordering is een uitgangspunt van buitenlands beleid van vrijwel alle westerse staten geworden – Nederland inclusief. Nederland hecht aan een genereuze ontwikkelingssamenwerking, en internationale democratiebevordering maakt daar deel van uit. De 3,5 miljard euro die in 2003 aan ontwikkelingssamenwerking werd besteed, correspondeerde met een keurige 0,8 procent van het bruto binnenlands product. De Nederlandse regering gaat impliciet uit van een universeel idee van vrijheid en mensenrechten. Zonder lokale omstandigheden uit het oog te verliezen, wordt onze liberale democratische orde van algemene betekenis geacht. 'Goed bestuur' zou het politieke en institutionele klimaat moeten creëren waarin mensenrechten, democratische principes en de rechtsstaat worden beschermd en evenwichtige en duurzame ontwikkeling worden gestimuleerd. De Nederlandse regering hecht een onmiskenbaar instrumenteel belang aan internationale democratiebevordering (waar de combinatie goed bestuur en mensenrechten in grote lijnen op neerkomt).<sup>8</sup> Ze draagt dan ook substantieel bij aan een reeks

hulpprogramma's, zowel bilateraal als multilateraal, waarvan democratiegerelateerde uitgaven een aanzienlijk deel uitmaken. Deze politieke prioriteitsstelling wordt overigens niet vertaald in een (absolute) groei van de uitgaven. De aan democratiebevordering gerelateerde hulp vertoonde een neerwaartse trend in de jaren 2002-2004 en een opwaartse tendens in 2005-2006.<sup>9</sup>

Ik gebruik internationale democratiebevordering en democratische interventie door elkaar, in neutrale zin. Democratiebevordering manifesteert zich op twee manieren: dwangmaatregelen en hulp. In het eerste geval gaat het om diplomatieke en economische druk, desnoods sancties en, in exceptionele gevallen, om militair ingrijpen en zelfs bezetting (het instellen van vreemd bestuur). In het tweede geval gaat het om hulp, om samenwerking, met maar in toenemende mate ook zonder de instemming van de overheid in het betreffende land.

Democratiebevordering met inzet van dwangmethoden is ongebruikelijk. Democratische interventie met militaire middelen is zelfs uitzonderlijk. De bekendste voorbeelden van militaire bezetting als methode van democratisering zijn Japan, Duitsland en Italië na de Tweede Wereldoorlog en zo u wilt Afghanistan en Irak vanaf respectievelijk 2001 en 2003. Deze voorbeelden maken direct duidelijk dat democratiebevordering ten hoogste een secundaire doelstelling van militair ingrijpen is: het vernietigen van een tegenstander, het lenigen van humanitaire nood of het neutraliseren van een veiligheidspolitieke dreiging staat voorop. Democratisering is nooit het primaire oogmerk van een bezetter geweest. In Japan, Duitsland en Italië ging het vooral om het toebrengen van een definitieve militaire nederlaag en een vergaande mate van demilitarisering. Democratisering was een afgeleid doeleinde, hoewel ze al spoedig van essentiële betekenis werd geacht voor het hogere geostrategische belang, namelijk deze landen binnen de Amerikaanse politieke en economische invloedssfeer te trekken. In de Japanse binnenlandse politiek werd door de Verenigde Staten veel dieper geïntervenieerd dan in de interne politiek van Duitsland. Voor de democratisering van Duitsland was de geallieerde bemoeienis van 'wezenlijke' betekenis, voor die van Japan van 'fundamenteel' belang.<sup>10</sup>

De huidige discussie over democratiebevordering wordt zwaar overschaduwd door het Amerikaanse ingrijpen in Irak. Het optreden van de Verenigde Staten heeft zowel de juridische en politieke legitimiteit als de praktische haalbaarheid van internationale democratische interventie ernstig aangetast. Dat is niet zonder meer terecht, niet alleen omdat democratisering met militaire middelen zo uitzonderlijk is, maar ook omdat het hier, indien we Bush' argument van democratiebevordering seri-



eus nemen, niet gaat om de versterking van een democratiseringsproces, maar om de introductie van een geheel nieuwe orde. De bezetting van Irak is een voorbeeld van de invoering, van het opleggen van democratie. De democratisering van Irak wordt voorgesteld als voorwaarde en als beginpunt van de politieke transformatie van het Midden-Oosten. Niet geheel onverwacht wordt internationale democratiebevordering in de regio dan ook steeds uitdrukkelijker geassocieerd met de imperialistische ambities en het militaire expansionisme van de Verenigde Staten.

Hoewel democratiseringshulp (*democracy assistance*) de meest wijdverbreide vorm van democratische interventie is, trekt ze veel minder aandacht dan democratisering met dwangmethoden. Democratiseringshulp verbindt de *high and low politics* van internationale democratiebevordering. Ze combineert de *top-down*-benadering die karakteristiek is voor democratisering door middel van dwang met een *bottom-up*-strategie, die in belangrijke mate is gericht op de samenleving zelf. Verkiezingswaarneming, training van bestuurders en parlementariërs, hulp aan maatschappelijke organisaties en zelfs aan politieke partijen zijn gaan behoren tot het standaardrepertoire van de internationale democratiebevordering. Doorgaans stoelt democratiseringshulp op de instemming van de betrokken overheid en is er, in strikt juridische zin, geen sprake van een aantasting van de nationale soevereiniteit. Toch blijkt de grens tussen 'gewenste' en 'ongewenste' vormen van democratiseringshulp niet eenvoudig te trekken. Overheden kunnen democratiseringshulp in principe aanvaarden, maar grote problemen hebben met sommige aspecten ervan. Nu de derde democratische golf over haar hoogtepunt heen is en het aantal semi-autoritaire regimes toeneemt, ligt het voor de hand dat ook democratiseringshulp steeds vaker inzet van (internationale) politieke strijd zal worden. Als de voortekenen ons niet bedriegen, zijn de omwentelingen in Georgië en Oekraïne en de irritatie die ze teweegbrachten tussen Rusland enerzijds en de Europese Unie en de Verenigde Staten anderzijds een voorbode van wat gaat komen.

Traditionele buitenlandse politiek is vooral bedoeld om het 'externe' gedrag van staten te sturen. Democratische interventie kenmerkt zich door het streven juist de 'interne' politieke orde en instituties van staten te beïnvloeden.<sup>11</sup> Democratiebevordering deelt deze eigenschap met andere vormen van normatief of ethisch buitenlands beleid, zoals ontwikkelings-samenwerking, mensenrechtenbeleid en humanitaire interventie. Het is onmogelijk om deze verschillende vormen van internationale bemoeienis altijd strikt van elkaar te scheiden. Ze komen dan ook alle aan bod in dit boek. Toch onderscheidt democratiebevordering zich in een aantal

belangrijke opzichten van ontwikkelingssamenwerking, van humanitaire inmenging en van mensenrechtenpolitiek. Anders dan ontwikkelingshulp richt internationale democratiebevordering zich niet primair op de sociale en economische ontwikkeling, maar op de politieke veranderingen van landen. De scheidslijnen zijn echter poreus. Ook in de ontwikkelingssamenwerking is de aandacht de laatste twee decennia verschoven in politieke richting: goed bestuur (dat ten minste democratische trekken vertoont) wordt thans vrijwel algemeen als een voorwaarde voor evenwichtige economische groei gezien. Het politiek- en cultuurrelativisme dat de ontwikkelingssamenwerking lange tijd kenmerkte, is bij democratiebevordering veel minder aanwezig. Ontwikkelingssamenwerking was lange tijd goeddeels voorwaardenvrij; terwijl bij democratiebevordering, zeker door staten en statenverbanden, een uitdrukkelijke voorwaardenstrategie wordt gehanteerd. Ontwikkelingssamenwerking gaat nog vrijwel altijd uit van de instemming of medewerking van de machthebbers; en hoewel democratiebevordering evenzeer baat heeft bij een positieve, een pro-democratische grondhouding van de autoriteiten, wint ze juist aan betekenis in het geval hier geen sprake van is.

Democratiebevordering onderscheidt zich ook van zowel humanitaire interventie, die vooral is gericht op het lenigen van acute nood, als van mensenrechtenbeleid, dat zich vooral bemoeit met de symptomen, met de uitwassen van niet-democratisch bestuur. Net als in het geval van ontwikkelingssamenwerking wordt thans echter ook de politieke dimensie van humanitaire interventie vaker benadrukt. Steeds uitdrukkelijker worden vraagtekens geplaatst bij de praktische en morele wenselijkheid van strikte neutraliteit. Het *new humanitarianism*, een pleidooi voor een meer politiek geïnspireerde humanitaire bemoeienis<sup>12</sup>, kruipt dicht tegen democratische interventie aan. Mensenrechten worden meer dan democratie als een legitieme internationale aangelegenheid beschouwd. In essentie zijn mensenrechtenpolitiek en democratiebevordering op hetzelfde uit: eerbiediging van de politieke rechten van burgers. In de praktijk zijn er belangrijke verschillen. Mensenrechtenbeleid wordt doorgaans in juridische begrippen geformuleerd; democratiebevordering is bij uitstek politiek. Mensenrechtenpolitiek richt zich dikwijls op urgente, individuele kwesties; bemoeienis met de staat van de democratie heeft vrijwel altijd strategische, langetermijndoelinden. Mensenrechtenpolitiek keert zich vaak tegen de overheid; democratiebevordering kan juist de versterking van de overheid tot doel hebben. In algemene zin is democratische interventie offensiever en ingrijpender dan andere vormen van normatieve buitenlandse politiek. Ze richt zich niet op de sociaal-economische

ontwikkeling van landen, niet op de uitwassen van dictatuur, maar op de politieke orde zelf. Democratiebevordering gaat over de overdracht van politieke waarden, vaardigheden en instituties. Democratiebevordering is geen vorm van filantropie. Ze moet uiteindelijk iets opleveren, meer dan democratie alleen: stabiliteit, ontwikkeling, bondgenoten, desnoods afzetmarkten. En zo werkt het in veel gevallen ook. Alle voormalige communistische staten die zich tot levensvatbare democratieën hebben ontwikkeld (wat mede het resultaat is geweest van de inspanningen van de West-Europese landen en de Verenigde Staten), zijn in de tussentijd in vergaande mate in de ‘westerse’ wereld geïntegreerd, in de Wereldhandelsorganisatie, in de Europese Unie en in de NAVO.

### **De stand van het onderzoek**

Internationale democratiebevordering beweegt zich in een politiek en juridisch schemergebied. Er is geen duidelijke scheidslijn tussen aanvaardbare en onaanvaardbare bemoeienis met de interne gang van zaken van staten, tussen redelijke en onredelijke aantasting van de nationale soevereiniteit. Hoe zou in ons land worden gereageerd op het nieuws dat Saoedi-Arabië financiële, organisatorische en ideologische bijstand verleent aan islamitische politieke partijen in Nederland? En toch is dat precies wat de Nederlandse en andere westerse overheden doen in een groeiende reeks landen. Jaarlijks worden honderden miljoenen euro's belastinggeld besteed aan het steunen van politieke partijen en maatschappelijke groeperingen in het buitenland. Over internationale democratiebevordering wordt veel geschreven, maar er is weinig onderzoek naar gedaan. 'Democratiebevordering is maar zwakjes vertegenwoordigd in wetenschappelijk onderzoek,' schrijft Thomas Carothers van de Carnegie Endowment for International Peace, een vooraanstaande *think tank* in Washington. Internationale democratische interventie raakt niet alleen verschillende academische disciplines (internationale betrekkingen, vergelijkende politieke wetenschappen en *area studies*), maar ze beweegt zich ook op het snijvlak van wetenschappelijke interesse en praktische activiteiten.<sup>13</sup> Met *De nieuwe white man's burden?*, zoals de licht provocerende ondertitel van dit boek luidt, wordt beoogd een bijdrage te leveren aan zowel het politieke debat over de wenselijkheid en mogelijkheid van democratische interventie als aan de wetenschappelijke discussie over de voorwaarden van democratisering, in het bijzonder over de relevantie van externe beïnvloeding van democratiseringsprocessen. Het boek is de vrucht van onder-

zoek en van praktische ervaring. Na ruim tien jaar actief te zijn geweest in de samenwerking met politieke partijen in democratiserende landen, zijn de naïeve of overoptimistische kanten van de democratiebevordering wel weggesleten. Ik beschouw mijzelf dan ook geenszins als een gelovige, een democratiseringsfundamentalist. Ik ben er wel van overtuigd dat democratiebevordering uiteindelijk mogelijk, wenselijk en zinvol is.

Vóór alles hebben vrijheid en democratie intrinsieke betekenis. Als alle overige omstandigheden ongewijzigd blijven, geniet een democratische politieke orde de voorkeur boven ieder ander regime. Dit is geen vanzelfsprekendheid. Politiek en cultuurrelativisme hebben de opvattingen over democratie lange tijd beïnvloed. De instrumentele waarde van democratie is zelfs nog meer omstreden. Draagt de verbreiding van democratie bij aan stabiliteit, vrede en ontwikkeling? Deze vraag is decennialang inzet geweest van een intensief politiek en wetenschappelijk debat en ze wordt in dit boek met een voorzichtig 'ja' beantwoord. Democratische politieke verhoudingen zijn niet cultuurgebonden. Ze zijn universeel, of zouden dat kunnen zijn. De belangrijkste vraag is dus niet zozeer of democratiebevordering wenselijk is, maar of ze mogelijk, realistisch is. Het is geen kwestie van 'mag het' maar van 'kan het'? Internationale democratiebevordering heeft weinig van doen met een vermeende *telos* van de geschiedenis, met een Groot Verhaal. Zou de geschiedenis zich in een rechte lijn voltrekken, en zou die ontwikkeling onvermijdelijk uitkomen in een mondiale triomf van de liberale democratie, dan is democratiebevordering overbodig. Tegen de loop van de geschiedenis valt weinig te beginnen. Aan dit boek ligt eerder de twijfel ten grondslag die spreekt uit het frequent geciteerde onderscheid tussen het 'pessimisme van het verstand' en het 'optimisme van de wil'.<sup>14</sup> Democratie is geen instantproduct. Democratie kost tijd en inspanning. Democratiebevordering moet dan ook niet worden begrepen als een gift aan de armen en onderdrukten van deze wereld, niet als een *offer they can't refuse*, noch als een kant-en-klare, een opgelegde orde. Internationale democratiebevordering is een bijdrage aan een politiek *proces*. Ze richt zich op de variabelen van democratisering, sommige van algemeen, andere van 'lokaal' belang. Internationale democratiebevordering gaat niet alleen over instituties en procedures. Ze gaat ten minste net zozeer over ideeën, over ervaringen, over cultuur. Dit alles verschaft democratiebevordering een cruciale ambivalentie.

Democratisering gaat over processen, terwijl democratiebevordering vooral een kwestie lijkt van instituties en procedures. Democratische procedures en instituties zijn aanzienlijk gemakkelijker te beïnvloeden, wellicht zelfs te exporteren, dan de maatschappelijke en culturele veranderingen.

gen zonder welke ze niet kunnen functioneren. Uit deze veronderstelling volgt de belangrijkste kanttekening die bij internationale democratiebevordering kan worden geplaatst: democratie komt van binnenuit. Deze veronderstelling is juist, zolang ‘van binnenuit komen’ niet wordt verward met ‘op eigen kracht’. Een van de premissen waarop dit boek berust, is juist dat internationale bemoeienis een steeds belangrijker variabele van het welslagen of mislukken van democratiseringsprocessen is. De vraag is vooral onder welke voorwaarden en omstandigheden internationale democratische interventie zinvol en wenselijk is.

In het eerste hoofdstuk wordt de historische achtergrond van internationale democratiebevordering geschetst; theorie en praktijk – van de laatkoloniale tijd tot en met de oorlog in Irak en de machtswisseling in Oekraïne. Aan de orde komen zowel de ideologie van democratieverbreding (de democratische ‘missie’ van het Westen) als de uiteenlopende strategieën en methoden waarvan staten en internationale organisaties zich bedienen. Het tweede hoofdstuk gaat over de belangrijkste controverses in de discussie over democratische interventie. Heeft internationale bemoeienis zin of is democratie gebaseerd op specifieke ‘interne’ voorwaarden (*conditions*) en daarom niet wezenlijk van ‘buitenaf’ te beïnvloeden? Is democratische interventie onder alle omstandigheden wenselijk of moet ze worden beschouwd als een ondermijning van de nationale soevereiniteit, van het principe, de hoeksteen, waarop de internationale rechtsorde is gebaseerd? En heeft democratie (en dus democratiebevordering) louter intrinsieke of ook instrumentele betekenis? Is democratie een waarde op zich of draagt ze ook bij aan ontwikkeling en internationale stabiliteit? In het derde hoofdstuk komen de ‘witte plekken’ van de derde democratische golf aan bod. Wat is de relevantie van democratiebevordering in landen waarin geen of steeds minder sprake is van politieke democratisering: in China, in Rusland, in het Midden-Oosten en in een reeks zwakke of mislukte staten? In het laatste hoofdstuk worden politieke conclusies getrokken. Idealisme is niet genoeg. Aan welke voorwaarden moet democratiebevordering voldoen om een praktisch en zinvol doeleinde van buitenlands beleid te zijn?

## 1 Democratie als missie

Internationale democratiebevordering is onderdeel van het buitenlandse beleid van vrijwel alle westerse staten. De verbreiding van democratie is echter niet het enige of het belangrijkste aspect van internationale politiek. Democratiebevordering strijdt om voorrang met allerlei andere doeleinden van buitenlands beleid: van internationale veiligheid tot en met economische belangen. Bovendien dient democratiebevordering meer dan uitsluitend de verbreiding van democratie. Impliciet of expliciet – vrijwel alle democratiebevorderaars gaan uit van de instrumentele betekenis van democratie.

Democratiebevordering staat in een lange traditie. Met een beetje verbeelding zou ze als de moderne variant van onze westerse beschavingslast kunnen worden gezien: de nieuwe *white man's burden*. Imperiumbouwers beschouwden zichzelf over het algemeen als bringers van een hogere beschaving. Die beschavingslast is op de meest uiteenlopende wijzen gedefinieerd. Deze kon worden begrepen als de door God gegeven plicht om onder onwetende inlanders het enige ware geloof te verbreiden. Hij werd beschouwd als de last om koloniale volkeren sociaal en economisch te moderniseren. Hij kon ook worden gezien als de verplichting om de bevolking van de overzeese gebiedsdelen bekend te maken met de wijze waarop een beschaafd land diende te worden bestuurd (desnoods op democratische wijze). En deze last kon zelfs worden opgevat als de door de geschiedenis voorbestemde opdracht het socialisme te verbreiden. In dit licht kon ook oorlogvoering als een vorm van beschavingswerk worden beschouwd.<sup>1</sup> Militaire actie was vaak even onaangenaam als noodzakelijk. De 'action vive' waartoe de Franse koloniale overheerser zich soms gedwongen zag, de militaire vernietiging van de tegenstander, werd bij voorkeur gekoppeld aan een zo spoedig mogelijke wederopbouw van het gebied.

In dit hoofdstuk gaat het zowel om de theorie (soms de retoriek) als om de praktijk van democratiebevordering. Welke argumenten worden gehanteerd? Welke strategieën worden gevolgd? Het hoofdstuk is deels chronologisch, deels thematisch opgezet. Het begint met de vraag die

lange tijd als onbehoorlijk gold: hoe verhoudt politieke democratie zich tot kolonialisme? Vervolgens wordt de betekenis beoordeeld van internationale democratische interventie of democratiebevordering in de buitenlandse politiek van zowel de Verenigde Staten als van de Europese Unie. Democratieverbreiding is een klassiek kernstuk van het Amerikaanse buitenlandse beleid. Amerika brengt de wereld vrijheid en democratie – het is zijn bijzondere verantwoordelijkheid, zijn missie. Is dit louter retoriek of nemen de Amerikanen hun *Manifest Destiny* wel degelijk serieus? De Europese Unie wordt de laatste jaren graag voorgesteld als het spiegelbeeld, het tegenwicht, van de Verenigde Staten: postmoderne integratie en gedeelde soevereiniteit tegenover klassieke machtspolitiek en hegemoniale neigingen. Over ten minste één ding denken Amerikanen en Europeanen echter hetzelfde: ze menen beide dat democratiebevordering tot de prioriteiten van hun buitenlandse beleid, zelfs tot de kernstukken van hun internationale identiteit moet worden gerekend. In het laatste deel van dit hoofdstuk wordt de dagelijkse praktijk van de democratiebevordering onder de loep genomen. Wat moet precies onder de internationale verbreiding van democratie worden verstaan? Wie is actief in deze groei-industrie? Hoeveel geld gaat er om in de democratiebevordering en waaraan wordt het besteed?

### **De koloniale ervaring**

Hoe verhoudt de koloniale ervaring zich tot de verbreiding van de politieke democratie? Het antwoord leek zo evident dat de vraag eigenlijk overbodig was: democratie en kolonialisme zijn als water en vuur. Enerzijds stond koloniale overheersing op gespannen voet met alles wat onder democratie kon worden begrepen (vrijheid, gelijkheid, zelfbeschikking); anderzijds ondermijnden juist democratische politieke overtuigingen de legitimiteit van de koloniale overheersing. Kolonialisme diende de politieke, militaire, economische en ideologische (religieuze) belangen van de Europese mogendheden. De kolonies waren wingebieden. Koloniale volkeren werden onderworpen, onderdrukt en uitgebuit. De koloniale ervaring zou bovendien verantwoordelijk zijn geweest voor de voortdurende politieke instabiliteit, de interne conflicten en vooral de armoede en onderontwikkeling waarmee de postkoloniale staten vanaf hun onafhankelijkheid hebben geworsteld.

Het kolonialisme is aan de politieke democratie ten onder gegaan. Terwijl in de koloniale gebieden onafhankelijkheid en zelfbeschikking steeds

meer als een onvervreemdbaar democratisch recht werden begrepen, groeide geleidelijk ook in koloniserende landen zelf de overtuiging dat democratie zich niet verhiel met koloniale overheersing. Democratie was ondeelbaar. Wat aan de eigen bevolking werd toegestaan, kon op den duur aan de koloniale volkeren niet worden onthouden: het recht op zelfbestemming, op vrijheid en onafhankelijkheid.

Staan kolonialisme en democratie inderdaad recht tegenover elkaar? De opvattingen hierover zijn de laatste jaren aanmerkelijk genuanceerd. De relatie tussen kolonialisme, althans vormen van 'vreemd' bestuur, en democratie blijkt veel ingewikkelder dan dikwijls is verondersteld. Hoe heeft de democratie zich verhouden tot kolonialisme en andere vormen van imperialistische overheersing? En in welke mate heeft de koloniale ervaring de democratische ontwikkeling bevorderd of gefrustreerd?

In de laatkoloniale geschiedenis werd het *politieke* beschavingsideaal geleidelijk belangrijker, waartoe ook het overdragen van democratische praktijken en instituties werd gerekend. Dat gold in het bijzonder voor de Angelsaksische wereld, voor Groot-Brittannië en voor de Verenigde Staten, dat rond de eeuwwisseling de eerste stappen op de weg van het koloniale bestuur zette. In 1890 typeerde *The Times* te Londen het *Empire* als een 'pijler van beschaving en vooruitgang, een steun en toeverlaat van intellectuele, politieke en commerciële vrijheid, waar ook ter wereld'.<sup>2</sup> Los van de vraag of de krant hier een ideaal of een werkelijkheid weergaf, de typering komt dicht in de buurt van wat als een democratisch beschavingsideaal zou kunnen worden beschouwd.

De Britse journalist, schrijver, dichter en avonturier Rudyard Kipling (1865-1936), de auteur van het gedicht *The white man's burden* (1899), associeerde de beschavingsmissie van zijn land niet onmiddellijk met democratiebevordering. Kiplings imperialisme was populistisch, paternalistisch en op raciale grondslag gebaseerd.

Take up the White Man's burden-  
Send forth the best ye breed-  
Go bind your sons to exile  
To serve your captives' need;  
To wait in heavy harness  
On fluttered folk and wild-  
Your new-caught, sullen peoples,  
Half devil and half child

(...)



Take up the White Man's burden-  
Ye dare not stoop to less-  
Nor call too loud on Freedom  
To cloak your weariness;  
By all ye leave or do,  
The silent, sullen peoples  
Shall weigh your Gods and you.<sup>3</sup>

Kipling was overtuigd van de superioriteit van het blanke ras. Hij toonde respect voor de inheemse volkeren binnen het rijk, maar achtte de vooruitgang die het Empire bracht toch van een hogere orde dan hun roep om vrijheid. Voordat Kipling *The white man's burden* publiceerde stuurde hij een kopie naar zijn grote voorbeeld Theodore Roosevelt (1858-1919), de 26ste president van de Verenigde Staten, held van de Spaans-Amerikaanse Oorlog van 1898 en grondlegger van Amerika's overzeese imperium. 'Nogal povere poëzie,' zou Roosevelt hebben opgemerkt. 'Nogal povere poëzie maar heel bruikbaar vanuit expansionistisch standpunt.'<sup>4</sup> Het gedicht was controversieel, net zo omstreden als de beschavingsmissie die Kipling motiveerde. Hoewel veel tijdgenoten van Kipling zijn poëtische bespiegelingen zagen als een pleidooi voor ouderwets expansionisme, liepen de opvattingen over de verbreiding van beschaving door middel van koloniaal gezag toen al opmerkelijk uiteen, ook in kringen waarvan we dat niet onmiddellijk zouden verwachten, onder liberalen en socialisten.

Ten minste vanaf de laat-achttiende eeuw stelden uiteenlopende politieke denkers in Europa de legitimiteit van het kolonialisme (imperialisme) openlijk aan de kaak. De overzeese volkeren dienden te worden beschermd tegen de onrechtvaardigheden van de koloniale overheersing. Europeanen hadden niet het recht de rest van de wereld te onderwerpen, te koloniseren, te beschaven.<sup>5</sup> Tegenover degenen die uitgesproken anti-imperialistische standpunten hanteerden, stonden anderen die de nobele dimensie van het kolonialisme, het beschavingsideaal, benadrukten. Het beschavingsimperialisme van John Stuart Mill (1806-1873), waarover in een volgend hoofdstuk meer, werd al ruim voor zijn tijd door zowel verlichte filosofen als Denis Diderot (1713-1784), Immanuel Kant (1724-1804) en Johann Gottfried Herder (1744-1803) als door vrijemarkteconomen als Adam Smith (1723-1790) op zowel morele als praktische gronden afgewezen. Imperialisme was repressief, want in strijd met het hoger goed van culturele diversiteit en vrijheid, gevaarlijk en inefficiënt. Hoewel dergelijke opvattingen beperkt bleven tot een intellectuele minderheid, is er in het koloniale debat altijd spanning blijven bestaan tussen anti-imperi-

alisten en beschavingsidealisten – in Engeland tot aan het einde van het Britse rijk en in de Verenigde Staten tot op de dag van vandaag.

Ook in (vroeg)socialistische kringen werd uiteenlopend gedacht over de wenselijkheid van overzeese gebiedsdelen. Uitgesproken chauvinisme en eng antikosmopolitisme waren de socialistische beweging evenmin vreemd als een op vooruitgangdenken geïnspireerd messianisme. In het laatste geval werd aan ‘beschaafde’ naties het vanzelfsprekende recht, zo niet de onontkoombare plicht toebedacht de verworvenheden van hun beschaving te verbreiden en zo nodig aan anderen op te leggen. De revisi-onist Eduard Bernstein (1850-1932) baseerde zijn pleidooi voor een Duits kolonialisme, dat wil zeggen voor een koloniaal bestuur van ‘socialistische’ snit, niet alleen op het economische belang van Duitsland, maar ook op de ‘hogere cultuur’ van zijn natie, superieur aan het ‘voorwaardelijk recht van de barbaar op het land dat hij bewoont.’<sup>6</sup> Hoewel Bernsteins opvattingen verre van onomstreden waren en ten hoogste kunnen worden beschouwd als een onderstroom in de toenmalige Tweede Internationale, baseerden ook sociaal-democraten elders in Europa zich op vergelijkbare universalistische en messianistische standpunten. ‘Een omvangrijk gezelschap van revolutionaire democraten en socialisten steunde op de een of andere wijze het Europese kolonialisme in naam van een hogere beschaving,’ concludeert de socioloog Erik van Ree. En dat gold in het bijzonder voor de linkse denkers en activisten uit landen die nog niet over koloniale bezittingen beschikten.<sup>7</sup>

‘Beschaving’ is niet hetzelfde als socialisme en niet identiek aan democratie. Zelfs de socialisten die zich voorstander toonden van overzees bestuur deden dat over het algemeen met een beroep op algemene vooruitgang of modernisering. Verbreiding van het socialisme speelde in hun overwegingen dikwijls een rol van ondergeschikte betekenis. Uitgesproken *democratisch* imperialisme was evenzeer bijzonder. Weinigen koppelde progressieve democratische opvattingen aan een pleidooi voor koloniale verhoudingen, en voor zover daarvan sprake was, gold het inderdaad vooral *Britse* koloniale verhoudingen. ‘Het imperiale Groot-Britannië is niet slechts een toevallige combinatie van democratie-imperium,’ schreef Franklin Giddings (1855-1931), een van de grondleggers van de Amerikaanse sociologie, in 1900. ‘Hier is sprake van een organische eenheid, van een democratisch imperium.’<sup>8</sup> De eerste fase van beschaving ligt reeds achter ons, stelde Giddings, want hoe tiranniek en wreed het er in de koloniën soms ook aan toeging, interventie in stammenoorlogen en conflicten tussen pseudostaatjes hebben de overzeese volkeren uiteindelijk vooral goeds gebracht. Een tweede periode van beschaving werd nu inge-

zet, vervolgde hij: het vestigen van een nieuwe, organische relatie tussen moederland en kolonie, een relatie die is gebaseerd op gemeenschappelijke waarden en overtuigingen, op autonomie en democratie. Giddings' interpretatie van het Britse wereldrijk is niet zonder actuele relevantie. Ze vertoont opmerkelijke overeenkomsten met de wijze waarop sommigen thans de rol van een Amerikaans *liberal empire* zien.

De geschiedenis van het kolonialisme is te divers, te rijkgeschakeerd om vast te houden aan een absolute tegenstelling tussen koloniaal bestuur en democratie. De Europese mogendheden bestuurden hun koloniale bezittingen ieder op eigen wijze, meer of minder rigide, met of zonder de betrokkenheid van de inheemse bevolking. Zowel de politieke verhoudingen in Groot-Brittannië zelf (een redelijk stabiel en niet bijzonder gepolariseerd tweepartijensysteem) als de ideologische en institutionele kenmerken van het Britse imperium hebben aanzienlijk bijgedragen aan een geleidelijk machtsovername door inheemse elites, aan een vreedzaam onafhankelijkheidsproces en uiteindelijk ook aan een bestendige democratisering van de postkoloniale politieke orde.<sup>9</sup> Meer dan andere koloniale rijken bood het Britse Empire ruimte voor traditionele vormen van gezag, voor machtsdeling. Na de Amerikaanse onafhankelijkheidsverklaring van 1776 voegden de Engelsen bewust 'democratische' elementen toe aan de 'lappendeken' die hun koloniale bestuur altijd was geweest.<sup>10</sup> Dit gold vooral de gebieden die door Europese emigranten werden bevolkt. Het Britse *informal empire* kreeg met name gestalte in Australië, Nieuw-Zeeland en Noord-Amerika. In de Aziatische en Afrikaanse koloniën (met uitzondering van Zuid-Afrika en, tot op zekere hoogte, India) bleven dergelijke hervormingen achterwege. In een aanzienlijk deel van de Britse koloniën werd zodoende al voor de onafhankelijkheid ervaring opgedaan met democratische bestuursvormen. 'Het streven was gericht op geleidelijke emancipatie met als einddoel ook na de onafhankelijkheid een band met de koloniën in stand te houden,' schrijft de Leidse historicus H.L. Wesseling.<sup>11</sup> Achteraf kunnen we concluderen dat de Britse koloniale machthebbers goeddeels in hun opzet zijn geslaagd. 'Eens een Britse kolonie te zijn geweest, is de variabele die waarschijnlijk het meest direct is gerelateerd aan democratie,' concludeert de politicoloog Seymour Martin Lipset.<sup>12</sup>

De beoordeling van het kolonialisme is in belangrijke mate bepaald geweest door de ontwikkelingen die op de dekolonisatie volgden, door de uiterst teleurstellende ervaringen met de onafhankelijkheid in veel postkoloniale landen. Het koloniale verleden is lange tijd gehanteerd als verklaring voor de voortdurende economische onderontwikkeling en als excuus voor het politiek wanbeheer en het gebrek aan vrijheid waaron-

der in veel ontwikkelingslanden werd geleden. Het kolonialisme zou de slechtst denkbare erfenis voor sociaal-economische ontwikkeling en politieke democratie hebben opgeleverd: economische afhankelijkheid, willekeurige grenzen en explosieve etnische tegenstellingen. Dit is een eenzijdige voorstelling van zaken. De grenzen van de postkoloniale landen zijn over het algemeen getrokken door de voormalige Europese overheersers; de politieke orde in de meeste ontwikkelingslanden is daarentegen toch vooral de verantwoordelijkheid van de binnenlandse elites zelf geweest. De voormalige koloniale mogendheden hebben zich voortdurend gemengd in de interne aangelegenheden van wat eens hun overzeese gebiedsdelen waren, maar het ontbrak hen over het algemeen aan de politieke wil en de militaire mogelijkheden om de ontwikkelingen in de postkoloniale wereld beslissend te beïnvloeden. Democratie is nooit de eerste zorg van de eens koloniale mogendheden geweest, dat is zeker. Helaas behoorde ze evenmin tot de prioriteiten van de postkoloniale leiders – en dat is veel betreuenswaardiger. *Externalization of guilt* was de klassieke reflex van menig postkoloniaal regime. De voortdurende armoede, economische onderontwikkeling en het gebrek aan vrijheid werden niet geweten aan het eigen falen, de eigen incompetentie, inhaligheid en minachting voor de onderdanen, maar aan de erfenis van het kolonialisme. Ook de voormalige koloniale mogendheden zelf zijn niet onberoerd gebleven onder deze voorstelling van zaken. Ontwikkelingssamenwerking kan op goede gronden worden verdedigd. Het belangrijkste argument zou moeten zijn dat ze effectief is, dat ze inderdaad bijdraagt aan ontwikkeling. Dit is in ieder geval een veel overtuigender redenering dan de standaardformule die lange tijd bijna als de bestaansreden van ontwikkelingssamenwerking gold: we zijn het de voormalige koloniale volkeren verschuldigd – de armoede en onderdrukking in de derde wereld zouden immers de erfenis van het kolonialisme zijn geweest.

Geleidelijk aan is het kolonialisme als verklaring van de voortdurende problemen in ontwikkelingslanden naar de achtergrond gedrongen. De ‘erfenis van het kolonialisme’ is een politiek gelegenheidsargument geworden, dat bij voorkeur wordt gebruikt door in de hoek gedreven dictators of religieus geïnspireerde extremisten. Hoewel niet kan worden gesproken van een positieve herwaardering van het kolonialisme als zodanig (en daar is ook geen reden voor), is het denken over vormen van ‘vreemd’ en ‘internationaal bestuur’ na de Koude Oorlog wel veranderd. In het politieke debat over de voortdurende instabiliteit in ontwikkelingslanden, het toenemend aantal ‘mislukte’ staten en de dreiging van het internationale terrorisme worden verwijzingen naar koloniale ervaringen over het

algemeen zorgvuldig vermeden. Er zijn echter belangrijke uitzonderingen. In de discussie over de mondiale rol en verantwoordelijkheid van de Verenigde Staten wordt soms juist expliciet verwezen naar de koloniale geschiedenis van Europa, naar het Britse rijk in het bijzonder. Het *Empire* is terug. Het zogeheten liberaal imperium is het radicale en omstreden antwoord op de uitdagingen waarvoor de Verenigde Staten, de enig overgebleven supermogendheid, zich thans geplaatst zien. Het is ook de meest recente variant op de politieke missie die Amerika zich doorgaans stelt: de mondiale verbreiding van vrijheid en democratie– in het belang van de mensheid, in het belang van de Verenigde Staten.

### ***Amerika's Manifest Destiny***

Internationale democratiebevordering maakt deel uit van wat als het mesianistische karakter van de Amerikaanse buitenlandse politiek wordt gezien. De Verenigde Staten zijn een natie met een missie: de verbreiding van hun democratische waarden en instituties (over het algemeen kort samengevat met 'freedom') over de rest van de aardbol. Vanuit een gevoel van uitzonderlijkheid groeide een uitdrukkelijke missionaire verantwoordelijkheid. Het is een fraaie paradox: Amerika is zo uniek dat het een model voor de rest van de wereld is. Het gemak en de vanzelfsprekendheid waarmee Amerikanen hun politieke evangelisatie bedrijven went moeilijk, maar het is nooit anders geweest. De *Declaration of Independence* getuigde al van een redelijk sterk ontwikkeld politiek zelfbewustzijn: 3,5 miljoen boeren, verspreid over een groot gebied langs de oostkust van een nauwelijks ontgonnen continent, leerden de beschaafde wereld een lesje in democratische rechten en verantwoordelijkheden. De 'American Spirit, net als het Amerikaanse volk, is één en ondeelbaar,' schreef de vooraanstaande Amerikaanse onderwijskundige Paul Monroe (1869-1947) aan het einde van de Eerste Wereldoorlog.<sup>13</sup>

Uitvinder, ontdekker, kolonist, pionier, grensbewoner en immigrant – onafhankelijk door sociale selectie, initiatiefnemer, ontevreden met wat hij heeft, de blik vooruit, met vertrouwen in de mogelijkheden van de gewone man, met een idealistisch geloof in de eigen waarde en lotsbestemming.

Rond dezelfde tijd stelde Monroe's landgenoot, de jurist Elihu Root (1845-1937) vast dat de verbreiding van de democratische regeringsvorm de be-

langrijkste verandering van de afgelopen eeuw was. Hij suggereerde een positieve relatie tussen democratie en vrede: democratie sterkt de eigenschappen van burgers die ook in de verhoudingen tussen staten wet en recht bevorderen. Root, die senator was voor de staat New York, een prominent internationaal rechtsgeleerde en winnaar van de Nobelprijs voor de Vrede (1912), meende ook dat democratieën en autocratieën uiteindelijk niet naast elkaar konden bestaan. Hij riep op tot een onverbidelijke oorlog tegen de vijanden van de democratie.<sup>14</sup>

Om veilig te zijn moet de democratie haar vijanden uitschakelen, waar en wanneer dat mogelijk is. De wereld kan niet half democratisch en half autocratisch zijn. Het is óf democratisch óf Pruisisch. Een compromis is uitgesloten.

Hoewel het nu niet meer zo zout wordt gegeten, zou het pleidooi voor een 'liberaal imperium' in dezelfde traditie kunnen worden geplaatst als Roots oproep: *to make the world safe for democracy*, desnoods met militaire middelen! Internationale democratiebevordering is een essentieel element van het Amerikaans buitenlands beleid – althans in theorie. De publicist Walter Russell Mead onderscheidt vier tradities in de Amerikaanse buitenlandse politiek, die hij koppelt aan vier presidenten: Hamilton, Jefferson, Jackson en Wilson.<sup>15</sup> De 'wilsonianse' traditie zegt dat de mondiale verbreiding van de politieke democratie zal bijdragen aan een vreedzame internationale gemeenschap, gebaseerd op het internationale recht. Democratiebevordering is zowel een moreel imperatief als een kwestie van nationaal belang. Het wilsonianisme is, net als de overige drie tradities, een ideaaltypische benadering van de Amerikaanse buitenlandse politiek. Hoewel het buitenlands beleid nooit volledig aan één van deze benaderingen beantwoordt, is juist de wilsonianse traditie en alles waar ze thans voor pleegt te staan (multilateralisme, internationale rechtsorde, Verenigde Naties) een van de meest omstreden en bediscussieerde aspecten van 's lands internationale politiek geworden.

Woodrow Wilson (1856-1924) was de eerste Amerikaanse president die Europa bezocht. Hij is hét symbool van het Amerikaanse liberale internationalisme – ook in zijn optiek vooral een combinatie van collectieve militaire veiligheid en de vrije markt. Wilson was een controversieel politicus: een visionair denker voor zijn medestanders en een misplaatst idealist, een gevaarlijk utopist voor zijn tegenstrevers. Wilson was ook een betreurenswaardig politicus. Zijn immense populariteit in het door de oorlog verscheurde Europa heeft hij nooit in praktische resultaten om

kunnen zetten. Wilson slaagde er niet in de politieke klasse in Amerika te overtuigen van zijn internationale politieke agenda en zijn naoorlogse herordening van Europa bleek uiteindelijk niet veel meer dan het voorspel op een conflict dat de *Great War* zou doen verbleken: de Tweede Wereldoorlog. Wilson is decennialang de belichaming geweest van hoe het *niet* moest. ‘Het is moeilijk om een meer incoherent en tegenstrijdig programma te vinden dat ooit als richtsnoer voor het buitenlands beleid van enige relevante mogendheid heeft gegolden,’ schreven twee vooraanstaande Amerikaanse politicologen in de eerste helft van de jaren vijftig, op een moment dat Wilsons reputatie een dieptepunt had bereikt...<sup>16</sup>

Het is een ode aan de kracht van de Verenigde Staten dat ze hun invloed in de wereldpolitiek zo hebben weten uit te breiden, ondanks het programma van Wilson. Het is een aanklacht tegen de Amerikaanse politieke educatie daarentegen dat desondanks nog altijd lippendienst wordt bewezen aan Wilsons intellectuele wangedrocht, dat immers niets van enige waarde biedt, behalve een *oppervlakkige* uitdrukking aan de Amerikaanse droom.

De wilsoniaanse traditie is nooit uit de Amerikaanse politiek verdwenen. Ze maakte een korte wederopleving door na 1945 ondanks de wijdverbreide en vasthoudende scepsis in voorname politieke en intellectuele kringen – van Walter Lippmann (1889-1974), George F. Kennan (1904-2005) en Hans Morgenthau (1904-1980) tot en met John Maynard Keynes (1883-1946). De internationale initiatieven die door de Verenigde Staten na de Tweede Wereldoorlog werden genomen, van Bretton Woods en de Verenigde Naties tot en met het Marshallplan, hielden het midden tussen een idealistische interpretatie van een naoorlogse internationale orde en een realistisch concept voor de rol van Amerika in een nieuwe wereld. Naarmate de Koude Oorlog intensiverde, nam de betekenis van democratiebevordering echter af. Anticommunisme zou de buitenlandspolitieke agenda van de Verenigde Staten bepalen. In de mondiale tweestrijd met de Sovjet-Unie (en, zij het in mindere mate, de Chinese Volksrepubliek) bleek democratie vaak niet meer dan een ‘codewoord’, een andere manier van zeggen dat de expansiedrift van rivaliserende grootmachten moest worden gestopt.<sup>17</sup> Democratieverbreiding stond niet altijd op gespannen voet met de strijd tegen communistische expansie, zeker niet in de politieke retoriek, maar ze bleek er uiteindelijk in de praktijk toch vaak aan ondergeschikt. John F. Kennedy (1917-1963) was de eerste naoorlogse president die democratie uitdrukkelijk zag als de ‘plicht’ (*duty*) en

de 'bestemming' (*destiny*) van zijn land.<sup>18</sup> Zijn *Alliance for Progress* (1961-1965) was de meest uitgesproken en ambitieuze poging tot synthese van democratiebevordering en machtsverbreding (in Latijns-Amerika), maar ook in dit geval gold: liever bondgenoten per se dan democratische bondgenoten. Hoewel nauwelijks vervolg werd gegeven aan de democratische dimensie van Kennedy's Alliantie voor de Vooruitgang<sup>19</sup>, beschouwt Thomas Carothers de vroege jaren zestig als een van de opwaartse golfbewegingen in democratiseringshulp als onderdeel van buitenlandse politiek. In de jaren zeventig zakte de belangstelling weer in, om vervolgens, vanaf het begin van de jaren tachtig, weer krachtig op te leven.

Onder Jimmy Carter (1977-1981) en vooral onder diens politieke tegenstander en opvolger Ronald Reagan (1911-2004) werd opnieuw een krachtige morele dimensie gegeven aan het Amerikaanse buitenlandse beleid. Carters 'interventionisme' gold de schending van mensenrechten, in het bijzonder in Latijns-Amerika, door bondgenoten van de Verenigde Staten: Argentinië, El Salvador, Chili, Uruguay en Nicaragua. Carters initiatieven waren vooral geïnspireerd op het streven het morele leiderschap van de Verenigde Staten te herstellen. Carter liet zich leiden door een universalistisch begrip van mensenrechten en een prominente rol van het internationale recht. Carter schrok echter terug voor openlijke democratische interventie en zijn inzet voor de eerbiediging van mensenrechten weerhield hem niet van veiligheidspolitieke samenwerking met een reeks van regelrechte dictaturen (Iran, de Filippijnen). Ronald Reagan ging verder. Reagan gaf een uitgesproken politieke, een ideologische lading aan de verbreiding van democratie en mensenrechten. Reagan was een 'mondiale populist'.<sup>20</sup> Deze grote ridder van de Koude Oorlog was er heilig van overtuigd dat de Verenigde Staten inderdaad de *shining city on a hill* waren. Hij combineerde een absoluut geloof in de superioriteit van de (Amerikaanse) democratie met de vaste overtuiging dat het Sovjetcommunisme *on the march* was, en een onmiddellijke bedreiging vormde voor de vrije wereld. Hij hechtte aan de unieke democratische verantwoordelijkheid van de Verenigde Staten, hoewel hij lang niet altijd overeenkomstig handelde. Ook voor Reagan gold dat de strijd *tegen* het communisme belangrijker was dan die *voor* de democratie, hoewel ze in zijn perceptie ongetwijfeld onlosmakelijk waren verbonden. Reagan ging de geschiedenis in als de president die de macht en het gezag van Amerika had hersteld (hierbij een handje geholpen door de zelfontbinding van de Sovjet-Unie); terwijl Carters buitenlands beleid in alle opzichten desastreus leek (althans op dat moment). In het midden van de jaren zeventig wist de Sovjet-Unie haar invloed op het Afrikaanse continent drastisch uit



te breiden (de laatste stuiptrekking van het internationale communisme, naar later zou blijken) en bovendien verloren de Verenigde Staten een van hun belangrijkste bondgenoten in het Midden-Oosten (de sjah van Perzië). Uiteindelijk had de democratische dimensie van Carters buitenlands beleid alleen blijvende consequenties in Centraal- en Zuid-Amerika. Ze leverde het voorwerk voor de opmerkelijke verbreiding van de politieke democratie in dit deel van wereld in het daaropvolgende decennium.

In een toespraak tot het Britse Lagerhuis (juni 1982) kondigde president Reagan een 'kruistocht voor de vrijheid' aan. Het leverde aanvankelijk niet meer op dan een invasie van het eiland Grenada (in oktober 1983) en de oprichting, in datzelfde jaar, van de National Endowment for Democracy (NED), tot op de dag van vandaag een van de belangrijkste Amerikaanse medefinancieringsorganisaties voor internationale democratiebevordering. De structuur van de NED illustreert het bijzondere karakter van de Amerikaanse democratiseringsinspanning: politieke vrijheid en de vrije markt zijn één en ondeelbaar. De organisatie heeft vier statutair vastgelegde subsidieontvangers: de National Democratic Institute for International Affairs en de National Republican Institute for International Affairs, gelieerd aan de twee belangrijkste politieke partijen in Amerika, de Democraten en de Republikeinen, de Free Trade Union Institute, die is verbonden aan de vakbond AFL-CIO, en het Center for International Private Enterprise (CIPE), van de Amerikaanse Kamer van Koophandel. Het CIPE stelt zich ten doel de betrokkenheid van de privésector in politiek en bestuur te versterken en het begrip voor op de markt gebaseerde democratie te bevorderen.<sup>21</sup>

De militaire invasie van Grenada was een typisch geval van gedwongen *regime change*. Reagan was evenmin als zijn voorgangers en opvolgers geneigd Amerikaanse troepen op humanitaire missie uit te sturen. President George H.W. Bush maakte een uitzondering. In december 1992 leidden televisiebeelden van de door hongerdood stervende Somaliërs tot Amerikaans ingrijpen in de Hoorn van Afrika. Bush stelde zijn landgenoten en het Amerikaanse Congres gerust. De missie had een beperkt doel, namelijk de voedselbevoorrading garanderen en de weg bereiden voor een vredeskorps van de Verenigde Naties. De troepen zouden op tijd terug zijn voor de inauguratie in januari 1993 van Bush' opvolger, Bill Clinton. Het liep anders. Negen maanden na de ambtsaanvaarding van Clinton, in oktober, dwongen nieuwe beelden uit Somalië de regering in Washington haar troepen onmiddellijk terug te trekken. Dode Amerikaanse militairen werden triomfantelijk door de straten van Mogadishu gesleept. Voor het eerst in lange tijd waren Amerikaanse soldaten op humanitaire missie

gedood. Het verlies van achttien levens had een traumatisch effect. In bureaucratentaal heette het dat de Verenigde Staten een 'assertief multilateralisme' inruilden voor een 'weloverwogen multilateralisme'. Zelfs de (dreigende) genocide in Rwanda kon Clinton niet tot actie bewegen. Pas het ingrijpen in Bosnië (in 1995) en in Kosovo (in 1999) bezorgde Clinton de interventionistische reputatie waartegen zijn republikeinse opvolger zich aanvankelijk zo overtuigd keerde. Schijn bedriegt echter, zoals zo vaak in Clintons geval. Clinton liet zich over het algemeen weinig gelegen liggen aan multilaterale ondernemingen. Hij verzuimde het Kyoto Protocol ter ratificatie aan het Congres voor te leggen. Hij weigerde het verdrag te ondertekenen dat de productie en het gebruik van landmijnen verbood (1997) en hij handhaafde jarenlang zijn bezwaren tegen de instelling van een internationaal strafhof.

Internationale democratiebevordering trad, niet verrassend, met name op de voorgrond na afloop van de drie mondiale oorlogen waarin de Verenigde Staten zegevierden: de Eerste en Tweede Wereldoorlog en de Koude Oorlog. Democratiebevordering was in alle drie gevallen onderdeel van een buitenlandspolitieke strategie die beoogde de internationale verhoudingen grondig te herzien: een combinatie van ongeëvenaarde macht, imponeergedrag en een idealistische reactie op de verschrikkingen van de oorlog en de oorzaken die eraan ten grondslag zouden liggen, de agressie van dictatoriale staten in het bijzonder. Zowel in 1918, in 1945 als in 1989 waren de Verenigde Staten sterker uit de oorlog gekomen dan ze erin waren gegaan. Zowel na de Eerste als na de Tweede Wereldoorlog volgde op een relatief korte periode van idealistische bevoegenheid en machtspolitiek optimisme een langduriger fase van door de omstandigheden gedwongen, realistische bezinning. Na afloop van de Koude Oorlog leek het dezelfde kant op te gaan. Het wilsoniaanse denken sloot goed aan bij de universalistische opvattingen die na 1989 opgeld deden. Kort daarop zette de scepsis toch weer in. De moeizame hervormingen in de voormalige communistische landen, de burgeroorlog in Joegoslavië, de opmars van fanatiek nationalisme en religieus fundamentalisme – van de aanvankelijke euforie, het optimisme, was al snel geen sprake meer. Internationale democratiebevordering zou ongetwijfeld opnieuw naar de achtergrond zijn geschoven als de regering van George W. Bush uit de aanslagen in Washington en New York niet de verrassende conclusie had getrokken dat verandering van machthebbers in Afghanistan en Irak en democratisering van het Midden-Oosten de beste strategie tegen het internationale terrorisme zouden zijn.

In Amerikaanse verkiezingscampagnes speelt buitenlandse politiek doorgaans een uitermate bescheiden rol. Als presidentskandidaten al in-

ternationale aspiraties hebben, dan zullen ze niet snel geneigd zijn deze te etaleren. In zijn eerste presidentsverkiezing voerde Bush zelfs een uitgesproken anti-interventionistische campagne. Hij beloofde de Amerikaanse betrokkenheid bij militaire vredesoperaties drastisch terug te brengen. Amerikaanse mariniers waren niet opgeleid om in Bosnië kinderen naar school te brengen. '9/11' heeft veel veranderd: van een bescheiden isolatisme, zoals de politieke agenda van Bush aanvankelijk kon worden geïnterpreteerd, tot een uitzonderlijk, op unilaterale leest geschoeid interventionisme – zo kan de omslag in de buitenlandse politiek van de regering Bush het best worden getypeerd. De *war on terror* heeft van Bush geen wilsonianisme gemaakt. Zijn politieke natuur noch zijn kijk op de wereld past in deze politieke traditie. Ook na 11 september 2001 beantwoordt Bush' buitenlandse politiek aan meerdere impulsen: een conservatief Amerikaans nationalisme, een sterk wantrouwen jegens multilateralisme, een traditioneel moralisme en, inderdaad, een onverwacht militant internationaal activisme.

Neoconservatieve strategen in en rond het Witte Huis zouden een radicale vorm van internationale democratiebevordering tot het kernstuk van het Amerikaanse buitenlandse beleid hebben gemaakt. Wie de neoconservatieve invloeden op het presidentschap van Bush serieus neemt, kan niet volstaan met de vaststelling dat internationale democratiebevordering slechts retoriek is, een schaamlap waarachter banale imperialistische belangen (olie!) schuilgaan. De neoconservatieve kijk op de wereld is gebaseerd op de stellige overtuiging dat het Amerikaanse nationale belang is gediend bij een ondubbelzinnige mondiale suprematie en dienovereenkomstig activisme. Het is een aangepaste, selectieve vorm van wilsonianisme: '*Wilsonianism in boots*'<sup>22</sup>, een 'bijzonder Amerikaans internationalisme', zoals de vooraanstaande neoconservatieve publicisten William Kristol en Lawrence Kaplan het eens typeerden. Het neoconservatisme onderscheidt zich wezenlijk van zowel het 'beperkte realisme' van George H.W. Bush als van het 'vrome liberalisme' van diens opvolger.<sup>23</sup>

De neoconservatieve agenda was aanvankelijk vrijwel uitsluitend gericht op de binnenlandse politiek. Internationale democratieverbreiding was niet meer dan een afgeleide, een variabele van de politiek waar deze strategen voor stonden. Zelfs toen democratiebevordering naar het centrum van het neoconservatieve wereldbeeld was opgeschoven, bleef ze omstreden en ambivalent. Het democratisch messianisme van sommige neoconservatieven (Charles Krauthammer, Joshua Muravchik) staat vrijwel recht tegenover de terughoudendheid van anderen (Norman

Podhoretz en Robert Tucker). Het neoconservatieve wereldbeeld is niet gesloten en, zeker als het gaat om internationale democratiebevordering, niet aan partijpolitieke grenzen gebonden. 'Tot mijn eigen grote verbazing steun ik de presidentsverkiezing van Bill Clinton,' moest Muravchik in november 1992 toegeven. Hij was zwaar teleurgesteld in de wijze waarop de toenmalige president Bush sr. vormgaf aan de Amerikaanse dominantie.<sup>24</sup> Kristol en Kaplan benadrukken de 'pragmatische' kwaliteit van internationale democratiebevordering: 'het maakt de wereld vriendelijker voor Amerika.'<sup>25</sup> Enkele van de belangrijkste overwegingen die aan hun interventionisme ten grondslag liggen, worden ook buiten neoconservatieve kringen gewaardeerd. 'Deze regering belijdt een nieuw principe, een nieuw idee, dat kan worden getypeerd als een beperking aan de soevereiniteit van staten...'<sup>26</sup>

Soevereiniteit komt met verplichtingen. Je kan niet je eigen volk uitmoorden. Je mag het terrorisme op geen enkele wijze steunen. Als een regering niet aan deze verplichtingen voldoet, dan verliest ze een aantal normale voordelen van haar soevereiniteit, waaronder het recht om op eigen grondgebied met rust te worden gelaten.

De beoordeling van democratiebevordering als onderdeel van de Amerikaanse buitenlandse politiek hangt dus in belangrijke mate af van de mate waarin de pretenties en aspiraties van Bush serieus worden genomen. Zolang ervan wordt uitgegaan dat de retoriek slechts dient om de vermeende ware bedoelingen van het buitenlands beleid te maskeren, dan is discussie tamelijk zinloos. Wordt internationale democratiebevordering daarentegen wel serieus genomen, dan blijft de vraag relevant of ze desondanks niet vooral als gelegenheidsargument is gebruikt. In de aanvankelijke rechtvaardiging van de aanval op Irak domineerde het argument dat van het land een bedreiging uitging voor de wereldvrede – naast genocide de enige formele, door het Handvest van de VN gesanctioneerde aanleiding om militair in te grijpen. Toen de Veiligheidsraad weigerde akkoord te gaan met de Amerikaans-Britse aanvalsplannen en de bezettingstroepen geen spoor van massavernietigingswapens aantroffen, verschoof het argument van het wegnemen van een bedreiging voor de wereldvrede naar de noodzaak van democratische *regime change*. De rechtvaardiging die achteraf is geconstrueerd is sterker (want overtuigender) dan de legitiemer die vooraf werd gegeven. Voor de aanwezigheid van massavernietigingswapens en voor de betrokkenheid van het regime van Saddam bij internationaal terrorisme werd ook voor maart 2003 geen overtuigend

bewijs geleverd. Aan de grove misdaden die het regime in Bagdad had begaan tegen de eigen onderdanen en buurvolken hoefde daarentegen niemand te twifelen.

De verbreiding van democratie moet het in de praktijk van de internationale politiek dikwijls afleggen tegen andere prioriteiten van het Amerikaanse buitenlandse beleid. Dit is een understatement. Zetten we alle voorbeelden van naoorlogse regime change door de Verenigde Staten op een rij, dan blijken (fragiele) democratische regeringen hier vaker het slachtoffer van te zijn geweest dan militaire regimes of andere dictaturen. Toch moet de verbreiding van democratie als uitgangspunt van beleid, zelfs van de regering-Bush, serieus worden genomen. En misschien nemen de Verenigde Staten democratische interventie zelfs *te* serieus. Internationale democratiebevordering kan op steun uit zeer uiteenlopende hoeken rekenen, van overtuigde *liberals* tot en met geharde neoconservatieven. De Amerikaanse regering overschat echter zowel de instrumentele betekenis van democratie als de mogelijkheid om democratiseringsprocessen van buitenaf te beïnvloeden. Dit kwam nergens zo duidelijk tot uiting als in die gebieden waar de Verenigde Staten militair intervenieerden en een bezettingsregime installeerden, met andere woorden daar waar het Amerikaanse liberaal imperium concreet gestalte zou krijgen. Juist deze avonturen overzee maken duidelijk hoezeer democratische zendingsdrift de Amerikanen zowel verenigt als verdeelt.

### **Het liberaal imperium**

‘Imperium’ is een rijk begrip, met een lange traditie en boordevol onaangename, negatieve associaties. Imperium staat voor hegemoniale machtspolitiek, voor de formele beperking van onafhankelijkheid en soevereiniteit – een taboe in de bij uitstek, althans in theorie, egalitaire internationale statenorde. Moderne imperiumdenkers daarentegen beschouwen ingrijpen en overheersing niet langer als oorzaak van het probleem, maar als deel van de oplossing. De in Amerika werkzame Britse historicus Niall Ferguson is de belangrijkste pleitbezorger van een liberaal Amerikaans imperium, op afstand gevolgd door de Canadese schrijver en historicus Michael Ignatieff en de Amerikaanse journalist David Rieff. Na de lucht-aanvallen van de NAVO op Servische stellingen tijdens de oorlog om Kosovo beklagde Ignatieff zich over het kortetermijndenken van de westerse wereld.

Liberaal democratieën zijn niet snel geneigd om mislukte staten weer op te lappen, om democratie op te bouwen waar ze niet bestaat en om een vinger aan de pols te houden totdat democratische instituties zichzelf overeind weten te houden. Liberale democratieën zullen daarom onvermijdelijk tot de ontdekking komen dat een virtuele overwinning een zwak substituut is voor waar het werkelijk om gaat.<sup>27</sup>

Ignatieff voelde zich klaarblijkelijk toch niet helemaal op zijn gemak, gezien de toevoeging *light* die hij in een later werk aan het begrip 'imperium' toevoegde. Rieff, de uitvinder van het moderne begrip 'liberal empire', maakte na de Amerikaanse inval in Irak zelfs een algehele omzwenking. Hij zei zijn interventionistische sympathieën vaarwel. 'Ik begon in het begin van de jaren negentig in Sarajevo, als een overtuigd interventionist', schrijft hij. 'En nu, aan het begin van de 21<sup>ste</sup> eeuw, na mijn ervaringen in Irak, ben ik er zeker van dat er maar heel weinig te rechtvaardigen oorlogen zijn.'<sup>28</sup>

Het liberaal imperium dat Niall Ferguson voorstaat, kan het beste worden getypeerd als een vorm van hiërarchische internationale machtsverhoudingen, waarin de Verenigde Staten en in hun kielzog de rest van de beschaafde wereld de verantwoordelijkheid op zich nemen om elders chaos en primitief geweld in de kiem te smoren en om sociale en economische ontwikkeling te bevorderen. 'Wat nodig is,' aldus Ferguson, 'is een instantie (*agency*) die in staat is te interveniëren in de interne aangelegenheden van landen om epidemieën in te dammen, tirannen af te zetten, lokale oorlogen te beëindigen en terroristische organisaties te elimineren.' Ferguson komt dicht in de buurt van de ideologische rechtvaardiging die neoconservatieve denkers aan het huidige Amerikaanse buitenlandse beleid geven: een herboren, militant en gewapend wilsonianisme, een uitgesproken Amerikaans internationalisme, een filosofie die, in de ogen van de voorstanders, het beste van de realistische en idealistische tradities in de buitenlandse politiek van de Verenigde Staten verenigt<sup>29</sup>. De Britse historicus hecht inderdaad weinig geloof aan het argument dat de problemen waarmee arme landen kampen, inclusief zwakke en mislukte staten, met name zouden moeten worden begrepen als de erfenis van de koloniale tijd of als het gevolg van andere vormen van internationale bemoeienis. Het tegendeel is waar: niet minder maar meer interventie is aan de orde.

Hoewel Ferguson zonder twijfel is geïnspireerd door de positieve kanten van de koloniale ervaring, van het Britse imperium in het bijzonder, zijn het toch vooral negatieve omstandigheden die hem tot zijn liberaal imperium hebben gebracht. Liberaal imperialisme is het antwoord op de

gevaaren die uitgaan van de omineuze driehoeksverhouding tussen mislukte staten, massavernietigingswapens en internationaal terrorisme. Als staten een gevaar vormen voor zichzelf en hun omgeving, dan is ingrijpen gewettigd, meen Ferguson. Interventie is in zijn optiek een recht, het recht van de sterkste. Imperium is het ultieme antwoord op de gevaren die uitgaan van zwakke en mislukte staten. Is het ook een realistisch antwoord? Als 'imperium' al uitsluitend biedt, is het dan niet slechts in een beperkt aantal gevallen en voor korte tijd? Er zijn drie fundamentele bezwaren tegen liberaal imperialisme in te brengen. Het stuit op grote morele (ideologische) problemen; het biedt geen antwoord op een reeks praktische bezwaren en het is uiteindelijk onverenigbaar met de ook door liberale imperiumbouwers zo gewenste politieke democratie.

Imperium is hoogst omstreden, ook in het enige land dat tot *empire building* in staat moet worden geacht, de Verenigde Staten. Politici mijden het begrip liever. George W. Bush is ooit gekozen op een uitgesproken anti-interventionistisch programma. *Nation-building* zou niets voor Amerikaanse militairen zijn. 9/11 heeft ook in dit opzicht veel veranderd. De Verenigde Staten dragen thans de verantwoordelijkheid voor het overeind houden van twee moslimstaten: Afghanistan en Irak. De Amerikaanse publieke opinie is nooit bijster enthousiast geweest. Hoeveel vriendelijke kwalificaties er ook aan het Amerikaanse imperium worden toegekend, 'liberaal', 'consensus' of 'op uitnodiging'<sup>30</sup>, overzeese avonturen maken over het algemeen weinig instemming los. Van links (Gore Vidal<sup>31</sup>) tot rechts (Pat Buchanan<sup>32</sup>), zowel in journalistieke, in politieke als in academische kringen, worden kritische kanttekeningen geplaatst bij de Amerikaanse expansiedrift. Het liberaal imperialisme zou leiden tot *imperial overstretch*. Het vraagt bovendien van Amerikanen, *liberals* in het bijzonder, te handelen tegen de eigen politieke instincten in, namelijk de afkeer van bezetting en overheersing van andere landen. Voor het eerst in decennia wordt in de Verenigde Staten weer de vraag gesteld die ooit ook in Europa aan de orde was: kan een democratie een koloniale mogendheid zijn? Moet de 'republiek' niet worden verdedigd tegen het 'imperium'? Of zoals de schrijver Gore Vidal het formuleerde: hoeveel burgerrechten moeten er nog sneuvelen in de strijd van de 'Pentagon junta' tegen het internationale terrorisme en de drugshandel?<sup>33</sup>

Imperiale machtsverhoudingen verhouden zich uiterst moeizaam met de verbreiding van democratie. Robert Cooper, de belangrijkste adviseur van Javier Solana, Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlands en Veiligheidsbeleid van de Europese Unie, is stellig: liberaal imperialisme is een contradictio in terminis. Democratie en imperium gaan niet samen.<sup>34</sup> De

Britse historicus Dominic Lieven komt in zijn studie van het Russische rijk en diens rivalen tot eenzelfde conclusie. 'Imperium,' schrijft Lieven, 'is een veelomvattende en dubbelzinnige notie, vol met ideologische valkuilen, en heel gevaarlijk als het wordt gebruikt in het huidige politieke debat.'<sup>35</sup> *Empire* en democratie gaan inderdaad moeilijk samen. De cognitieve en morele dimensie van de democratische orde laat zich niet gemakkelijk rijmen met het idee van een imperium, van vreemde overheersing, en met de beperking van de nationale soevereiniteit die hiermee onlosmakelijk is verbonden.<sup>36</sup> We leven in een tijdperk van nationalisme en nationale soevereiniteit. Zelfs een liberale vorm van imperialisme zal op den duur als een ongewenste inmenging in de binnenlandse aangelegenheden worden gezien, als een belasting en een vernedering. Toen ik een Bosnische mensenrechtenactivist onlangs vroeg wat de internationale gemeenschap in zijn land nu te doen stond, antwoordde hij: 'Inpakken en wegwezen.' 'Geef ons de kans en de ruimte om orde op zaken te stellen. Blijf desnoods aanwezig met een redelijke troepenmacht, maar laat ons verder onze eigen boontjes doppen.' Minder vriendelijk en gelaten dan deze Bosniër zijn veel Kosovaren. In Kosovo groeit de frustratie over de wijze waarop UNMIK (United Nations Mission in Kosovo), dat zich in Priština verschanst achter hoge muren, prikkeldraad en detectiepoortjes, hun gebied bestuurt en hun streven naar onafhankelijkheid traineert. De VN kwamen binnen om de Kosovaren tegen hun Servische belagers te beschermen; thans moet de VN zich tegen Kosovaren wapenen. Nog een trede hoger op de escalatieladder staat Irak. Het onafhankelijkheidsstreven van de Kosovaren is de nog steeds beleefde, welwillende en vooralsnog ongevaarlijke variant van de overtuiging die sommige Irakezen ertoe brengt zichzelf op te blazen en een zo groot mogelijk aantal Amerikanen en landgenoten mee te nemen.

Ferguson twijfelt zelf ook aan zijn liberale imperium, maar om andere, vooral praktische redenen: de Verenigde Staten domineren de wereld zoals geen natie ooit heeft gedaan, maar ze ontberen een gezonde imperiale mentaliteit. Amerikanen zijn verlegen met een ongeëvenaarde macht. De Verenigde Staten zijn een *empire in denial*, schrijft Ferguson. Amerikanen hebben geen grote staat van dienst als het gaat om de opbouw van een democratie, om *nation-building* en om al die andere facetten van het liberaal imperium. Ferguson zoekt de verantwoordelijkheid bij de Amerikanen zelf, bij hun instinctieve weerzin tegen overzeese avonturen, hun hedonistische levensstijl en hun korte *attention span*. Hij is niet optimistisch. Amerika zal niet snel veranderen. Alles wijst erop dat de discrepantie tussen de wenselijkheid en de mogelijkheid van liberaal imperialisme alleen maar groter zal worden. Ook om deze reden lijdt het Amerikaanse



imperium aan serieuze *overstretch*, geeft Ferguson met spijt toe. De Verenigde Staten gaan gebukt onder de onvermijdelijke last van voortdurende expansie, meer dan de Europese koloniale rijken ooit hebben gedaan. In een instabiele en vijandige regio heeft democratische *nation-building* in één land dan ook weinig zin. De omgekeerde dominotheorie die mede aan het Amerikaanse ingrijpen in Irak ten grondslag lag (als er één dictatuur valt, dan zullen er meer volgen), is vooralsnog niet bewezen. Er zal een voortdurende noodzaak zijn om de grenzen van de liberale dominantie te verleggen. En dan nog? Hoe belangrijk is conventionele militaire superioriteit in een tijdperk van massavernietigingswapens? Hoe effectief zijn vliegdekschepen en infanteriedivisies tegen Thomas Friedmans (*New York Times*) 'super-empowered angry young men'?<sup>37</sup>

Nationale staten en de Amerikaanse supermacht in het bijzonder zijn nog steeds van enorme betekenis, maar dat geldt ook voor Supermarkten en voor supermachtige individuen. Je zult nooit een goed begrip van mondialisering krijgen, je zult de voorpagina van de ochtendkracht (of 9/11) nooit helemaal begrijpen, als je de complexe verwevenheid van deze drie actoren niet begrijpt: staten tegen staten, staten tegen Supermarkten, en staten en Supermarkten tegen supermachtige individuen – waarvan er helaas een groot aantal supermachtige, *kwaai*e individuen zijn.

In het licht van de eerdergenoemde driehoeksverhouding van mislukte staten, massavernietigingswapens en terrorisme, dwingt imperiale logica tot een steeds verdergaande vorm van controle. Als imperium inderdaad het antwoord is op de gevaren die van chaos, anarchie en oorlog uitgaan, dan moet het wereldomvattend zijn. Iedere mislukte staat, iedere schurkenstaat is een potentiële bedreiging. Kortom, de *Pax Americana* is mondiaal, of ze is niet. 'Vrede, economische ontwikkeling en de overige uitdagingen die Ferguson ziet zijn het best gediend bij de samenwerking van de ontwikkelde democratieën,' schrijft de politicoloog John Ikenberry in een artikel onder de veelzeggende titel 'Illusions of Empire'. 'En een dergelijke samenwerking vereist dat Amerika zijn atavistische imperiale neigingen opgeeft.'<sup>38</sup>

Niall Ferguson is wel ambitieus maar niet naïef. Zijn liberaal imperium moet niet worden begrepen als een vorm van internationale democratiebevordering. *Empire* zou vooral stabiliteit moeten brengen. Het stelt staten in de gelegenheid de *voorwaarden* voor democratie te leggen. Ferguson is Amerikaanser dan de Amerikanen. Hij bepleit een radicale variant van wat hierboven is getypeerd als een grondtrek, een instinct van de

Amerikaanse internationale politiek, namelijk de mondiale verbreiding van vrijheid en democratie – in het belang van Amerika en de wereld. Democratiebevordering is een belangrijke onderstroom in het Amerikaanse buitenlandse beleid – al is het dikwijls vooral op retorisch, misschien zelfs op ideologisch niveau. Verbreiding van de democratie is een serieuzer bestanddeel van het Amerikaanse internationalisme dan de gemiddelde sceptische Europeaan vermoedt, maar minder belangrijk dan Amerikanen ons thans willen doen geloven. Er zijn decennia voorbijgegaan waarin vrijwel geen enkele historicus of politicoloog democratiebevordering als uitgangspunt van Amerikaans buitenlands beleid gewichtig genoeg vond om er meer dan een paar regels aan te wijden. Ronald Reagan bewerkstelligde de omslag. Amerika hernam zich en wapende zich met een nieuw, expansionistisch, optimistisch idealisme. Internationale democratiebevordering stond weer op de politieke agenda.

### **Europa's postmoderne orde**

Wat voor de Verenigde Staten geldt, geldt ook voor Europa: internationale democratiebevordering wordt als een vanzelfsprekend en prominent doeleinde van buitenlandse politiek beschouwd. En in de perceptie van zowel de Verenigde Staten als van de Europese Unie is internationale democratische interventie geïnspireerd op een combinatie van morele en praktische overwegingen. Bijdragen aan democratisering heeft ook voor Europa zowel een intrinsieke als een instrumentele betekenis. Democratiseringshulp wordt beschouwd als een mechanisme voor ontwikkeling, conflictpreventie en wederopbouw. Ze draagt niet alleen bij aan de stabiele internationale omgeving waarin de politieke en economische belangen van de lidstaten van de Unie bij uitstek zijn gediend, maar ze bevordert tevens het mondiale profiel van Europa en, zo wordt gehoopt, de legitimiteit van de samenwerking in Europa zelf.

In de discussie over de internationale positie van de Europese Unie worden twee zaken direct en vaak expliciet met elkaar verbonden: de Europese integratie als postmodern statenverband wordt ten voorbeeld gesteld aan landen en regio's buiten het eigen verdragsgebied, en de Europese Unie zou vanwege haar bijzondere rol op het wereldtoneel bij uitstek geschikt zijn om de internationale rechtsorde en de politieke democratie te verbreiden. In het Verdrag van Maastricht worden de 'ontwikkeling en versterking van de democratie en de rechtsstaat, alsmede eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden' als een primaire

doelstelling van het gemeenschappelijk veiligheids- en buitenlands beleid gedefinieerd.<sup>39</sup> Europese politici, ambtenaren, onderzoekers en ook non-gouvernementele organisaties scharen zich achter dezelfde vaststelling: democratiebevordering is een vanzelfsprekend deel van de Europese 'identiteit'. Ze is een product van Europa's 'postmoderne orde', 'vredezone' of 'soft power', en van Europa's kwaliteit als 'civiele supermacht'. Is democratiebevordering inderdaad een speerpunt van buitenlands beleid? Is er sprake van een specifieke Europese benadering van democratiebevordering; en zo ja, is deze strategie effectiever dan die van andere mogelijkheden, van de Verenigde Staten in het bijzonder?

Robert Cooper is een van de meest eloquente analytici van Europa's bijzondere internationale positie. Cooper typeert de Europese Unie als een 'postmodern' statenstelsel. Ze onderscheidt zich wezenlijk van de 'premoderne' wereld (zwakke, mislukte en andere gemankeerde staten) en van de 'moderne' wereld (waartoe hij vooral de traditionele grootmachten China, Rusland en Amerika rekent). De Europese Unie is de natiestaat 'voorbeeld'. Europa laat zich niet leiden door de gebruikelijke impulsen van de internationale politiek zoals nationale soevereiniteit, machtsevenwicht en hegemoniaal streven, maar baseert zich op principes als pluriformiteit, multilateralisme, interdependentie en de regels van de internationale rechtsorde.<sup>40</sup> Op het idee van Coopers postmoderne wereld<sup>41</sup> is uitvoerig gevarieerd. Het beantwoordt in grote lijnen aan een traditioneel onderscheid tussen 'omgevingsdoeleinden' en 'bezitsdoeleinden' van buitenlands beleid.<sup>42</sup> Laatstgenoemde optie zou gericht zijn op de onmiddellijke verdediging van de nationale belangen; terwijl de eerstgenoemde strategie beoogt de omgeving, het milieu, te creëren waarin die belangen uiteindelijk op basis van overeenstemming en consensus tot hun recht komen. De internationale politiek van de Europese Unie zou primair op omgevingsdoeleinden zijn gericht<sup>43</sup>; die van de Verenigde Staten, zo luidt doorgaans het argument, op bezitsdoeleinden. Europa richt zich op politieke 'ontwikkeling' (een procesbenadering); de Verenigde Staten gaat het vooral om institutionele 'einddoelen' (een statische aanpak).

De Amerikaans politieke wetenschapper Joseph Nye borduurt voort op dit thema en suggereert dat juist Europa's 'zachte macht' de EU in staat stelt de omgeving te creëren die de belangen van de Unie dient. Nye's onderscheid tussen 'hard power' en 'soft power' is geleidelijk tot de standaardterminologie van de discussie over internationale politiek geworden. Soft power, zachte macht, is het vermogen van staten dingen voor elkaar te krijgen zonder dwang te gebruiken of de beurs te trekken. Zachte macht is gebaseerd op de attractiviteit van een land, op de aantrekkelijk-

heid van zijn politieke orde en idealen, zijn cultuur, religie, wetenschap en economie. Soft power is de derde, dikwijls onderschatte dimensie van buitenlandse politiek, naast militaire en economische macht. Geen enkele staat beschikte over zoveel mondiale soft power als de Verenigde Staten, stelt Nye. De inval in Irak zou de aantrekkingskracht van Amerika echter aanzienlijk hebben ondermijnd, terwijl die van Europa de laatste decennia juist is toegenomen. De Europese Unie ontleent haar zachte macht volgens Nye niet alleen aan haar interne politieke ordening, maar vooral ook aan haar buitenlandse politiek, die in belangrijke mate bijdraagt aan wat hij als de 'mondiale publieke zaak' ziet. Democratiebevordering, het opkomen voor de rechten van de mens en zelfs het stimuleren van de vrije markt zouden bij uitstek zijn gediend bij Europa's soft power, concludeert Nye: 'Het is gemakkelijker om mensen van de voordelen van de democratie te overtuigen dan ze te dwingen zich als democraten te gedragen.'<sup>44</sup>

Zowel de postmoderne orde van Cooper als de zachte macht van Nye heeft een sterk normatieve dimensie. Deze normatieve kracht schuilt vooral in het civiele (non-militaire) karakter van de Europese buitenlandse politiek. De Nederlandse europarlementariërs Jan Marinus Wiersma (PvdA) en Joost Lagendijk (GroenLinks) hebben hieruit de politieke conclusie getrokken dat de Europese Unie een civiele *supermogendheid* zou moeten worden. Europa beschikt over enorme aantrekkingskracht, menen zij. Europa heeft de wereld iets te bieden: de grote voordelen van internationale samenwerking en gedeelde soevereiniteit. Net als Cooper en Nye zien ook Lagendijk en Wiersma de Europese Unie als het spiegelbeeld van de Verenigde Staten. Europa ontleent zijn internationale identiteit steeds meer aan de mate waarin het zich onderscheidt van Amerika. De Europese Unie biedt 'een alternatief voor het unilateralisme en de spierballenpolitiek van de Verenigde Staten'<sup>45</sup>, schrijven beide volksvertegenwoordigers. Van de zwakke kanten die de Europese Unie in de traditionele interpretatie van de internationale betrekkingen kenmerken (verdeeldheid, trage, intergouvernementele besluitvorming en gebrek aan harde macht) zijn sterke kanten gemaakt (diversiteit, multilateralisme, gedeelde soevereiniteit en zachte macht). Het is niet alleen hun antwoord op George Bush, het is vooral hun reactie op Robert Kagan: de Amerikanen zijn van Mars, de Europeanen komen van Venus. In die zin is hun boek *Na Mars komt Venus* een bescheiden poging om ook de Amerikaanse dominantie in het *debat* over de internationale politiek te doorbreken.

Ook inzake internationale democratiebevordering wordt het onderscheid tussen Europa en de Verenigde Staten benadrukt.<sup>46</sup> De Europese Unie zou bij uitstek geschikt zijn om op internationale schaal de democra-

tische ontwikkeling te stimuleren. De ervaring met gedeelde soevereiniteit, politieke en culturele diversiteit en pluriformiteit zou de Europeanen veel ontvankelijker hebben gemaakt voor typische nationale bijzonderheden en gevoeligheden. Bovendien zijn Europeanen terughoudender dan Amerikanen, zo klinkt het argument. Europa mist zowel de militaire mogelijkheden als het op historische ervaringen gebaseerde optimisme en zelfvertrouwen die de Amerikanen ervan hebben overtuigd dat hun democratiemodel zonder aarzeling aan anderen kan worden opgelegd, desnoods met militaire middelen – in het vermeende belang van de Verenigde Staten en van de rest van de mensheid.

Er kunnen diverse kanttekeningen worden geplaatst bij de rol en betekenis van de Europese Unie in de internationale democratiebevordering. Het Europese integratieproces is het resultaat van een bijzondere samenloop van omstandigheden, uitermate moeilijk te kopiëren in andere delen van de wereld. Zowel de Europese samenwerking als ons type democratie (steekwoorden: gedeelde soevereiniteit, overleg en verzorgingsstaat) is voor velen buiten Europa wellicht minder aantrekkelijk dan Europeanen zelf dikwijls geneigd zijn te denken. En ten slotte maakt de ingewikkelde structuur van de Europese Unie dat de Europese democratiseringsinspanning ten minste zo incoherent en inconsistent is als die van de Verenigde Staten.

De mondiale voorbeeldfunctie die de Europese Unie meent te hebben, rust op twee pijlers: de wijze waarop de Europeanen vorm hebben gegeven aan hun samenwerking en het type democratie, het democratiemodel, dat veel Europese landen eigen is. De Europese integratie en de Europese Unie zijn uniek, *sui generis*. De Europese samenwerking is uiteindelijk de verdienste van de Europeanen zelf, maar zonder de dramatische ervaringen van de Tweede Wereldoorlog, van vreemde bezetting en tweedeling van het continent, en van de enorme naoorlogse welvaarts groei zou ze hoogst onwaarschijnlijk zijn geweest. Een vergelijkbare vorm van integratie zal elders niet snel kunnen worden gerealiseerd. Bovendien is het Europese integratiemodel, inclusief zijn kernstuk van de gedeelde soevereiniteit, weliswaar een uiterst aantrekkelijke optie voor regio's die door onderlinge spanningen en conflicten worden geteisterd, maar dan toch alleen als de politieke elites bereid zijn de beperkingen aan hun dikwijls zwaarbevochten politieke macht en soevereiniteit te accepteren, en dat ligt juist in conflictgebieden niet erg voor de hand. De Europese integratie is inderdaad een succesverhaal, althans in Europa. Of ze ook buiten ons continent directe politieke relevantie heeft, blijft vooralsnog de vraag.

De Europese Unie zelf beantwoordt die vraag met een volmondig ja. De Europeanen beginnen wat dit betreft op de Amerikanen te lijken. Zo

kritisch als de in Groot-Brittannië geboren en in de Verenigde Staten werkzame historicus Tony Judt is over de individuele lidstaten van Europa (Frankrijk voorop), zo positief en optimistisch is hij over de Europese samenwerking. Europa biedt een overtuigend model voor de toekomst, schrijft Judt in zijn naoorlogse geschiedenis van ons continent: 'Aan het begin van de 21ste eeuw is de Europese Unie een baken, een voorbeeld voor toekomstige lidstaten, een mondiale uitdaging aan de Verenigde Staten en een aantrekkelijk alternatief voor de "American way of life".<sup>47</sup> De Europese Unie is ook in de optiek van Judt het spiegelbeeld van de Verenigde Staten. Aan Judts opvatting ligt een opmerkelijke gelijkennis ten grondslag met de wijze waarop de Amerikanen naar de wereld kijken. Zoals in de Verenigde Staten maar weinigen zich kunnen voorstellen dat niet iedereen als een Amerikaan wil leven, zo raken ook steeds meer Europeanen ervan overtuigd dat de wijze waarop ze hun internationale samenwerking hebben vormgegeven exemplarische, mondiale betekenis heeft. In de afgelopen jaren zijn het buitenlands beleid en de internationale positie van de Europese Unie dan ook een steeds voornamere rol gaan spelen in de legitimering van de Europese integratie: *identity through foreign policy*.

Pluralisme, diversiteit, consensus en sociale rechtvaardigheid zijn de eigenschappen die karakteristiek worden geacht voor de democratische ontwikkeling in Europa, voor het Europese democratiemodel. Als diversiteit en pluriformiteit echter de kwintessens van de Europese samenwerking zijn, dan is zoiets als een Europees democratiemodel eigenlijk een *contradictio in terminis*. Judt schreef eens dat de welvaartsstaat *de* West-Europese prestatie bij uitstek is geweest.<sup>48</sup>

Deze onderscheidt de regio niet alleen van de Verenigde Staten, waar vrijwel geen sprake is van enige georganiseerde solidariteit inzake de gezondheid en de bescherming van alle burgers, maar ook van Oost-Europa, waar de voorzieningen vooral in formele zin aanwezig bleken.

Voor de Europese welvaartsstaat geldt hetzelfde als voor onze consensudemocratie en integratiemodel: ze is het resultaat van een bijzondere geschiedenis en ze is mogelijk gemaakt door een hoog niveau van economische ontwikkeling. Het Europese 'model' is in louter theoretische zin uiterst attractief, maar in de praktijk vraagt het om zoveel terughoudendheid en flexibiliteit van politieke elites, zeker in sterk verdeelde samenlevingen, dat die eerder geneigd zullen zijn voor een ander staatsbestel en voor andere vormen van democratie te kiezen. Europa is in lang niet alle opzichten het voorbeeld ter navolging dat veel Europeanen er zo graag in

zien. De Europese Unie is traag, besluiteloos, bemoeizuchtig en arrogant – zo wordt in een groot deel van de omringende landen (*Wider Europe* in het eurojargon) naar de Europese Unie gekeken, hoezeer ook sommige landen zich bij de Unie wensen aan te sluiten of misschien ook wel juist *omdat* ze er deel van willen uitmaken.

De Europese Unie behoorde tot de eerste internationale organisaties die mensenrechten, democratisch bestuur en de rechtsstaat als formele voorwaarden voor samenwerking met derde landen hebben gedefinieerd en dienovereenkomstig vastgelegd. In het Verdrag van Cotonou (juni 2000)<sup>49</sup>, dat de Europese Unie sloot met 77 ontwikkelingslanden in Afrika, het Caribische gebied en de Stille Zuidzee, staan deze bepalingen zwart op wit. De Europese Unie heeft hier een serieuze poging gedaan de vanzelfsprekendheid van hulp te doorbreken (het recht op hulp zonder rekening te houden met de interne politieke orde van landen). Het zijn belangrijke bepalingen in de relaties met relatief onbelangrijke (ontwikkelings)landen. In het Barcelona Proces, een politiek, economisch en sociaal samenwerkingsverband dat de Europese Unie in november 1995 aanging met een aantal landen rond de Middellandse Zee, zijn dergelijke politieke condities veel minder prominent aanwezig.<sup>50</sup> Ze werden dan ook door de meeste partners als een ongewenste inmenging in de binnenlandse aangelegenheden beschouwd. In de bilaterale verdragen met grootmachten als China, Rusland en de Verenigde Staten zijn ze zelfs geheel afwezig of gereduceerd tot goedbedoelde en terechte maar vrij machteloze politieke voornemens.

Het belangrijkste verschil tussen de democratiseringsstrategie van de Europese Unie en die van de Verenigde Staten is de grote aantrekkingskracht die uitgaat van de mogelijkheid van toetreding tot of nauwe samenwerking met de Unie. Hoewel *conditionality*, het stellen van voorwaarden aan landen in ruil voor concessies, privileges of tegemoetkomingen door de Europese Unie, vaker wordt toegepast op de economische en bestuurlijke dan op de politieke situatie in partnerlanden, heeft het stellen van politieke voorwaarden (lees: goed bestuur en democratisering) vooral in de relaties met de postcommunistische wereld een prominente rol gespeeld. Het perspectief op toetreding tot de Unie is de belangrijkste ‘concessie’, de smakelijkste wortel, die ‘Europa’ anderen kan voorhouden. Dat geldt niet alleen voor een aantal postcommunistische landen in het oostelijk deel van het continent, maar dat gold ook, ruim een decennium eerder, voor de voormalige autoritaire regimes in het zuiden van Europa. Voor de conservatieve en achterdochtige bovenlaag van de samenleving in Spanje, Portugal en Griekenland bood de betrokkenheid van de Europese Gemeen-

schap zowel veiligheid (tegen de politieke wraak van de democratische krachten in eigen land) als voordeel (uitzicht op economische bijstand en integratie). In de relaties met staten die vooralsnog geen uitzicht hebben op het lidmaatschap van de Europese Unie zal het stellen van voorwaarden een geringer effect sorteren. Staten zullen minder ontvankelijk zijn voor de verlangens van de Unie. Ze zullen niet zo snel geneigd zijn de beperking aan de nationale soevereiniteit, de prijs voor het accepteren van veel Europese voorwaarden, te overwegen. Overigens beperkt de Europese Unie zich over het algemeen tot positieve voorwaarden. Sancties liggen bij de lidstaten veel gevoeliger dan hulp. Het opleggen van sancties vereist een mate van eensgezindheid die dikwijls onhaalbaar is. Sancties worden slechts bij uitzondering toegepast en dan wederom vooral ten aanzien van tamelijk machteloze landen in Afrika ten zuiden van de Sahara.<sup>51</sup> Het effect van negatieve voorwaarden op democratisering is nog nauwelijks onderzocht. Het is niet aannemelijk dat strafmaatregelen direct tot democratisering aanzetten; ze kunnen echter wel de kosten van politieke onderdrukking aanzienlijk verhogen. Net als positieve maatregelen lijken ze vooral doeltreffend in regio's waar een democratische macht sterke invloed weet uit te oefenen (de Europese Unie in Oost-Europa, de Verenigde Staten in Centraal-Amerika).<sup>52</sup> Over het geheel genomen voeren de Verenigde Staten trouwens geen minder stringent beleid ten aanzien van ondemocratische regimes dan Europa.<sup>53</sup>

### **Internationale democratiebevordering: een groei-industrie**

De Verenigde Staten en de Europese Unie beschouwen de eigen politieke en economische orde als bij uitstek *exportfähig*. Dit is meer dan politieke ambitie, meer dan retoriek. Zowel Amerika als Europa meent een voorbeeld te zijn voor een belangrijk deel van de rest van de wereld en ze geloven anderen hiervan ook te kunnen overtuigen. Juist de krachtige impuls die uitgaat van de Verenigde Staten en de Europese Unie doet vermoeden dat democratiebevordering vooral, zo niet uitsluitend, als een instrument voor internationale machtspolitiek moet worden beschouwd. Ze geeft democratieverbreding een eendimensionale, een samenzweerderige klank. De praktijk van de internationale democratiebevordering is echter een stuk veelkleuriger. Staten, overheden en statenverbanden (de Europese Unie, de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa, OVSE, de Verenigde Naties) zijn in politiek en financieel opzicht dominant, maar in het dagelijkse werk spelen non-gouvernementele organisaties en poli-



tieke partijen een cruciale rol. Dit geldt in het bijzonder voor democratiseringshulp, de bijdrage aan de democratische ontwikkeling van landen die niet is gebaseerd op dwang maar op samenwerking. Na eerst de ambities van de Verenigde Staten en de Europese Unie te hebben gemeten, wordt de aandacht nu gericht op de feitelijke democratiebevordering. Wie manifesteren zich in deze bloeiende tak van het internationale welzijnswerk? Hoeveel geld besteden westerse overheden aan de bevordering van de democratie buiten de eigen landsgrenzen en waaraan worden de aanzienlijke financiële middelen daadwerkelijk besteed?

Democratiseringshulp is een groei-industrie. Hoewel het ontbreken van een duidelijke definitie van democratiebevordering en een versnipperde verslaggeving van projecten en uitgaven het moeilijk maken om de omvang van de democratiseringshulp precies te bepalen, is het realistisch te veronderstellen dat er na de Koude Oorlog jaarlijks gemiddeld een kleine 2 miljard euro in de internationale democratiebevordering is omgegaan. Dit is kinderspel in vergelijking met de traditionele ontwikkelingssamenwerking. Geschat wordt dat in de afgelopen vijftien jaar ongeveer 10 procent van alle ontwikkelingshulp is besteed aan de bevordering van democratie, van mensenrechten en goed bestuur.<sup>54</sup> Van de 7 miljard dollar die USAID, 's werelds grootste individuele donororganisatie, in 1999 aan ontwikkelingsprojecten besteedde, werd 515 miljoen dollar uitgegeven aan democratisering ('building sustainable democracies').<sup>55</sup> Over het gehele decennium groeide de democratiseringshulp van het Amerikaanse ministerie van Ontwikkelingssamenwerking van 106 miljoen (naar de huidige stand van de dollar) in 1990 tot 830 miljoen dollar in 2003. In het midden van de jaren negentig waren Amerikaanse organisaties in zo'n honderd landen actief, waar ze bij elkaar ongeveer 1/24 procent van de federale begroting besteedden.<sup>56</sup>

Voor Europa, 's werelds grootste donor, geldt in grote lijnen hetzelfde. De Europese Unie en haar lidstaten voorzien gezamenlijk in iets minder dan de helft van de mondiale ontwikkelingsinspanning<sup>57</sup> en in ruim 50 procent van de democratiseringshulp.<sup>58</sup> De Europese democratiseringshulp verdrievoudigde in de jaren negentig, tot ongeveer 800 miljoen euro op het einde van het decennium, zo'n 100 miljoen meer dan de Verenigde Staten op dat moment uitgaven.<sup>59</sup> Overigens bleven de uitgaven voor democratiebevordering ook in Europees verband een bescheiden deel van de totale financiële inspanning. In 2004 bedroeg het ontwikkelingsbudget van de Europese Commissie 7,5 miljard euro, waarvan slechts 124 miljoen euro ter beschikking stond aan het Europese Initiatief voor Democratie en Mensenrechten (EIDHR).<sup>60</sup> Het overgrote deel van de gelden ging, net als

dat het geval is met Amerikaanse democratiseringshulp, op aan economische samenwerking.<sup>61</sup>

Vaak wordt verondersteld dat Europese democratiebevordering vooral een kwestie is van samenwerking van onderop, een *bottom-up*-benadering, die met name is gericht op de samenleving, althans op het georganiseerde deel van de samenleving: de maatschappelijke organisaties, de *civil society*. In werkelijkheid combineert de Europese Unie deze benadering uitdrukkelijk met een *top-down*-werkwijze. De Europese Unie, de Raad van Europa en de OVSE, de belangrijkste donoren in Oost-Europa, oormerkten in de jaren negentig minder dan 1 procent van hun budget voor democratiseringshulp van 'onderop', voor steun aan de *civil society*.<sup>62</sup> In het daaropvolgende decennium ging het percentage omhoog. In de jaren 2002-2004 zou 12 procent van alle uitgaven van EIDHR aan *civil society* projecten zijn besteed.<sup>63</sup> De voorwaardenstrategie van de Unie is primair gericht op het functioneren van de staat en moet als een vorm van *high politics* worden beschouwd. Ze heeft een sterk technocratisch karakter en was vooral gericht op de versterking van het bestuurlijke vermogen van de overheden in de nieuwe lidstaten en andere partnerlanden van de Europese Unie.

Maatschappelijke democratiebevordering is sowieso geen gelukkige term. Staten spelen immers ook hier een doorslaggevende rol, zowel aan de aanbod- als aan de vraagkant. Overheden (met name de Verenigde Staten, Canada, de Scandinavische landen, Nederland en Duitsland) en internationale organisaties zijn de belangrijkste geldschieters. Vrijwel alle ngo's actief in het veld, Amerikaans of Europees, zijn geheel of in belangrijke mate afhankelijk van de overheid. De Duitse politieke stichtingen, verbonden aan de partijen in de Bondsdag, de belangrijkste Scandinavische organisaties, de Britse Westminster Foundation, het Nederlandse Instituut voor Meerpartijendemocratie (IMD) en ook de Nederlandse politieke stichtingen die met hun geestverwanten in Oost-Europa samenwerken – ze worden vrijwel zonder uitzondering geheel door de eigen overheden gesubsidieerd. Voor de eerder genoemde Amerikaanse organisaties geldt hetzelfde. De budgetten van zowel het Democratische NDI als het Republikeinse IRI worden voor ruim driekwart gedekt door USAID. Beide organisaties ontvangen daarnaast ook nog eens zo'n 4 miljoen dollar per jaar van de National Endowment for Democracy, eveneens een overheidsinstantie. Deze afhankelijkheidsrelatie is met name de Amerikaanse democratiseringsorganisaties op het verwijt komen te staan dat ze feitelijk niet meer zijn dan een verlengstuk van de overheid. Dat verwijt is niet terecht. De internationale democratiseringsinstanties vertonen inderdaad

alle kenmerken van quasi-autonome non-gouvernementele organisaties of QUANGO's in het internationale jargon: instellingen die door de overheid financieel in staat worden gesteld om op autonome wijze bepaalde publieke functies, in dit geval internationale democratiebevordering, te vervullen. 'Verlengstuk van de overheid' heeft echter een uitgesproken samenzweerderige klank. Hoewel van democratiseringsorganisaties mag worden verwacht dat ze de buitenlandspolitieke agenda van de eigen overheid niet voortdurend doorkruisen, spelen ze toch vaak een eigen rol. Activiteiten van ngo's zijn over het algemeen politiek minder gevoelig en daarom wellicht effectiever dan de directe bemoeienis door staten. Non-gouvernementele organisaties moeten in staat en bereid worden geacht de inconsistenties van de 'officiële' buitenlandse politiek enigszins te repareren. Terwijl de Amerikaanse overheid de repressieve regimes in Oezbekistan of Turkmenistan voorziet van financiële en militaire steun en internationaal politiek aanzien, steunen NDI en IRI de democratische oppositie in die landen. Hetzelfde geldt, zij het in mindere mate, voor de relatie tussen de Europese stichtingen en overheden, inclusief de Europese Unie.

Het belang dat in de internationale democratiseringsindustrie wordt gehecht aan civil society-projecten, komt in sterke mate voort uit de frustrerende ervaringen die eerder zijn opgedaan in de samenwerking met overheden en uit de reserve ten aanzien van hulp aan politieke partijen. Democratiseringshulp richtte zich aanvankelijk vrijwel uitsluitend op de overheid. Door de onwelwillende houding van veel regeringen, het gebrek aan resultaten en de contraproductieve gevolgen van hulp aan regimes met een gebrekkige democratische gezindheid verschoof de aandacht (*niet* de geldstroom!) van overheid naar civil society. De civil society wordt over het algemeen beschouwd als een tegenwicht tegen de staat. Een vitale, onafhankelijke civil society (in de praktijk vooral een krachtige 'derde sector'<sup>64</sup>) zou meer zijn dan een stimulans voor democratische veranderingen – ze is een voorwaarde.<sup>65</sup> De laatste jaren maakt de slinger weer een teruggaande beweging, vooral omdat democratiseringsorganisaties zich de grote betekenis van een effectieve staatsmacht als voorwaarde van democratie zijn gaan realiseren.

De relatie tussen civil society en democratie is aanzienlijk gecompliceerder dan vaak wordt verondersteld. Vanuit het perspectief van de democratie kan de civil society net zo goed deel van het probleem zijn, als van de oplossing. De ondemocratische uitingen van de civil society (inclusief niet-democratische politieke partijen) zijn evenals de soms wijdverbreide politieke lethargie in de samenleving belangrijke barrières voor democra-

tisering. Bovendien creëert het sterk institutionele, formalistische karakter van de internationale democratiebevordering zijn eigen problemen. De betekenis van politieke instituties wordt immers sterk bepaald door de context waarin ze functioneren. In hybride of dictatoriale systemen zijn de functionele instellingen van onze democratie soms niet meer dan een lege huls, een façade, voor zover ze zelfs niet uitdrukkelijk de functie hebben de positie van de machthebbers te legitimeren en te versterken. Dat geldt misschien wel in het bijzonder voor politieke partijen. Hoewel steun aan politieke partijen een relatief jonge loot aan de stam van de internationale democratiseringshulp is, geeft ze in alle scherpste de dilemma's, de tekortkomingen en de mogelijkheden van 'democratische' inmenging weer.

### **Samenwerking met politieke partijen**

In de internationale democratiebevordering heeft het accent lange tijd gelegen op samenwerking met de overheid of met non-gouvernementele organisaties. Vanzelfsprekend waren de grote mogendheden in de Koude Oorlog niet vies van financiële steun aan politieke geestverwanten omwille van de eigen invloed en machtspositie, maar intensieve samenwerking met partijen teneinde de democratische verhoudingen in meer algemene zin te bevorderen, is van recente datum. De belangrijkste uitzondering is de steun die de Socialistische Internationale, het samenwerkingsverband van sociaal-democratische partijen, in de jaren zeventig en vroege jaren tachtig gaf aan haar geestverwanten in Portugal en Spanje. Ze heeft zonder twijfel bijgedragen aan de democratische transformatie in zuidelijk Europa, die het beginpunt was van een democratiseringsgolf die uiteindelijke mondiale proporties aannam. Het zou tot in de jaren negentig duren voordat steun aan politieke partijen een vast onderdeel werd van internationale democratiebevordering. Hoewel hulp aan politieke partijen in financiële zin niet veel voorstelt, is het verreweg de meest interventionistische en derhalve de meest controversiële vorm van democratiseringshulp.

Democratiseringshulp maakt een bescheiden deel uit van de totale ontwikkelingssamenwerking; ondersteuning van politieke partijen is weer een fractie van de democratiseringshulp. USAID begon haar steun aan politieke partijen in 1989, in Hongarije. In het midden van de jaren negentig spendeerde het Amerikaanse ministerie van Ontwikkelingssamenwerking per jaar ruim 45 miljoen dollar aan partijsteun, verdeeld over meer dan vijftig landen. Vrijwel alle bestedingen verliepen via de

grote politieke stichtingen in de Verenigde Staten: NDI en IRI.<sup>66</sup> In 2001 bedroeg de Amerikaanse hulp aan politieke partijen minder dan 5 procent van de totale uitgaven van USAID voor democratie en goed bestuur.<sup>67</sup> De Duitse stichtingen zijn verantwoordelijk voor 90 procent van de Europese non-gouvernementele steun aan politieke partijen. Geen enkele andere Europese organisatie op dit gebied heeft meer dan 5 miljoen euro te besteden. In 2003 bedroeg het budget voor ontwikkelingssamenwerking van het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken 3,5 miljard euro; hiervan werd ongeveer 150 miljoen euro, zo'n 4 procent, besteed aan goed bestuur en mensenrechten, inclusief 10 miljoen voor steun aan politieke partijen. Nederland wijkt hiermee niet wezenlijk af van de internationale norm.<sup>68</sup> Het grootste deel van de steun aan politieke partijen loopt via Nederlandse stichtingen, gelieerd aan Nederlandse politieke partijen. Zeven stichtingen (van VVD, CDA, PvdA, GroenLinks, SGP, ChristenUnie en D66) beschikten in 2004 over een totaalbudget van 1,7 miljoen euro voor samenwerking met politieke geestverwanten in oostelijk Europa, in Turkije, Jordanië en Marokko. Deze politieke partijen zijn ook vertegenwoordigd in het Nederlandse Instituut voor Meerpartijdemocratie (NIMD), dat een ruimer geografisch bereik heeft en dat zich toelegt op ondersteuning aan *alle* belangrijke politieke stromingen in een bepaald land, met name in Afrika, Azië en Latijns-Amerika. Het NIMD heeft in de periode 2003-2006 de beschikking over een budget van 31 miljoen euro.<sup>69</sup>

Hoewel hulp aan politieke partijen in vrijwel alle democratiserende landen plaatsvindt, is de aandacht vooral gericht geweest op Oost-Europa. Dit heeft niet alleen te maken met de grote mate van internationale betrokkenheid bij de veranderingen in deze regio, maar is ongetwijfeld ook ingegeven door het feit dat politieke partijen hier, anders dan in Afrika en Azië, werden geacht een prominente en herkenbare rol te spelen. Van het relatief bescheiden bedrag dat tot nu toe aan de ondersteuning van politieke partijen is besteed, is naar schatting de helft naar oostelijk Europa gegaan.<sup>70</sup>

De groeiende betekenis van hulp aan politieke partijen is deel van de geleidelijke verschuiving van internationale democratiebevordering van de formele, in belangrijke mate uitvoerende kant van het democratische proces (parlement, rechterlijke macht, lokaal bestuur) naar de inputkant van de politiek. Een verschuiving die mede in de hand is gewerkt door teleurstellende ervaringen met de vaak beperkte effectiviteit van de 'onpartijdige', in zekere zin 'apolitieke' democratiseringshulp van de jaren tachtig. Hulp aan politieke partijen wordt gelegitimeerd met de simpele vaststelling dat de eerste levensvatbare democratie die *niet* is gebaseerd

op een pluriform partijstelsel nog moet worden uitgevonden. Alleen in een reeks kleine, traditionele, door families bestierde staten langs de Perzische Golf en in landen waar dictatoriale leiders iedere vorm van politieke wedijver onderdrukken, zijn politieke partijen geheel afwezig.

Samenwerking met politieke partijen stuit echter op een reeks praktische en politieke problemen. Ten eerste is het onderscheid tussen maatschappelijke organisaties en politieke partijen lang niet altijd duidelijk.<sup>71</sup> In veel semi-autoritaire staten spelen non-gouvernementele organisaties vaak een uitgesproken politieke rol, zeker op momenten van ingrijpende veranderingen.<sup>72</sup> Bovendien vervullen politieke partijen zelf lang niet altijd de unieke democratische functie die ze geacht worden te vervullen. Partijen zouden de belangen van de burgers moeten bundelen, verwoorden en behartigen. Ze zouden inhoud en structuur moeten geven aan de politieke wedijver en aan het electorale systeem. En ze zouden in belangrijke mate verantwoordelijk moeten kunnen worden gehouden voor de rekrutering van politiek en bestuurlijk talent en voor de uitvoering van het beleid, waarover ze dan weer worden geacht periodiek verantwoording af te leggen.<sup>73</sup> Kortom, idealiter zijn politieke partijen de belangrijkste intermediair tussen de burgers en de staat. De praktijk is een tikkeltje weerbarstiger. De band tussen politieke partijen en de staat is vaak intiemer dan die tussen partijen en het electoraat. Voor een democratie zijn politieke partijen onmisbaar, maar, zo kan eraan worden toegevoegd, politieke partijen dragen soms ook bij uitstek bij aan het ondermijnen van de democratie. In veel 'transitielanden' spelen partijen een dubieuze rol. Ze zijn impopulair, zo niet illegitiem en beschamen bij voortduring het dikwijls al geringe vertrouwen dat de burgerij in de politiek heeft. Als politieke partijen er een potje van maken in een duurzame democratie, dan lopen ze het risico bij de volgende verkiezingen te worden weggestemd; in jonge democratieën, waar zowel de politieke vanzelfsprekendheid als de materiële voordelen van de nieuwe orde minder evident zijn, zou de democratie zelf ter discussie kunnen komen te staan.

Voor internationale democratiebevorderaars is het vaak moeilijk betrouwbare en geschikte politieke partijen te vinden. Idealiter is er in een democratie sprake van duidelijke sociale scheidslijnen, uitgesproken ideologische en programmatische voorkeuren, evidente politieke alternatieven en, op basis hiervan, omvangrijke, hechte en herkenbare politieke partijen. Dit ideaaltypische beeld is ontleend aan de wijze waarop partij-systemen zich met name in westelijk Europa hebben ontwikkeld. Ondertussen beantwoordt deze schematische voorstelling van zaken allang niet meer aan de West-Europese werkelijkheid, en op de postcommunistische

en ontwikkelingslanden (met uitzondering wellicht van Centraal-Europa) is ze nooit van toepassing geweest. Partijen komen en gaan. In veel jonge democratieën slagen politieke partijen er vaak niet in een vaste aanhang van enige omvang te verwerven. *Partie kanapowe* zeggen de Polen: partijen waarvan de leden samen op een bank passen. In de meeste landen is het partijlandschap sterk gefragmenteerd. Politieke ondernemingszin is wijdverbreid. Het aanbod overtreft de vraag verre. Ook in de meeste postcommunistische landen zijn partijen vooral vehikels van eerzuchtige individuen. Het partijleiderschap kan dan ook uitermate lucratief zijn: toegang tot de privileges en de gunsten van de staat, een zetel in het parlement en alle materiële voordelen van dien, juridische immuniteit wellicht, het veiligstellen van illegaal verworven bezit en, in veel gevallen, het bevredigen van een overmatig ego.

De politieke cultuur die een partijdemocratie zou moeten schragen is vaak zwak ontwikkeld. Politiek gaat over macht, over het verdelen van de koek. De rest is een kwestie van verspilde energie. Op politieke trainingen zijn de onderdelen 'Hoe bereik ik de kiezer?', 'Hoe organiseer ik een verkiezingscampagne?', 'Hoe onderscheid ik mijn sterke van mijn zwakke kanten?' aanzienlijk populairder dan 'Hoe houd ik de partij overeind tussen verkiezingen?', 'Hoe vorm ik coalities met andere partijen?' of 'Hoe voer ik oppositie?' Politieke partijen genieten over het algemeen weinig maatschappelijk vertrouwen. In vrijwel alle opiniepeilingen bungelen ze onderaan, ver achter instanties als de president, de strijdkrachten of de kerk.

Een politieke partij opbouwen met niet veel meer dan buitenlandse steun, is als het bouwen van een huis vanaf het dak naar beneden, zoals een Georgische activist eens opmerkte.<sup>74</sup> Zijn politieke partijen meer dan veel andere maatschappelijke organisaties bij uitstek 'autochtoon'? Tot op zekere hoogte lijkt dit inderdaad het geval. Een *one-issue*-beweging vanuit het buitenland onderhouden, is aanzienlijk gemakkelijker dan een politieke partij in stand houden. Maar er is ook een andere verklaring voor de ogenschijnlijk beperkte betekenis van de internationale inspanningen. Het controversiële karakter en misschien ook wel de geringe effectiviteit van hulp aan politieke partijen en maatschappelijke organisaties wordt sterk in de hand gewerkt door de specifieke politieke keuzen die internationale organisaties maken. Internationale democratiebevorderaars kiezen met name voor organisaties waarvan ze een bijdrage verwachten aan vrijheid, tolerantie en democratie. Die keuze wordt in de praktijk vooral bepaald door de mate waarin donors zich kunnen identificeren met dergelijke maatschappelijke groepen. En deze mate van identificatie is weer in sterke mate bepaald door de voorkeuren en ervaringen die zij in eigen

land hebben opgedaan. Vandaar de sterke oriëntatie op het type belangenorganisaties dat ook in het Westen veel voorkomt, zoals vrouwenorganisaties, vakbonden, de mensenrechten- en milieubeweging. Herkenbare expertise en discours zijn vaak belangrijker dan maatschappelijke geworteldheid en authenticiteit. Andere, dikwijls invloedrijke en belangrijke organisaties in semi-autoritaire of transitielanden kunnen nauwelijks op hulp rekenen: kerken, sportclubs, muziekverenigingen en organisaties op sociale, etnische en regionale grondslag. Dat geldt, althans in oostelijk Europa, ook voor boeren- en plattelandsorganisaties. Internationale democratiebevordering is bovendien een uitgesproken urbane aangelegenheid. Westerlingen koesteren over het algemeen een bescheiden wantrouwen jegens het vreemde, schijnbaar onveranderlijke platteland, waar de meeste boeren vooral bezig zijn met overleven en waar de politieke belangstelling miniem lijkt en naar binnen is gericht, terwijl de sociale verhoudingen vaak hiërarchisch en paternalistisch zijn.

In postcommunistisch Europa kunnen dan ook lang niet alle partijen op buitenlandse steun rekenen. Een groot deel van de hulp is gericht op een klein aantal partijen. Veel van de sterkste en best gewortelde politieke partijen in Oost-Europa hebben niet of nauwelijks geprofiteerd van internationale democratiebevordering. 'Machtspartijen' (politieke partijen die door de machthebbers zelf in het leven zijn geroepen), communistische partijen en de eerdergenoemde religieuze, regionale of etnische organisaties komen nauwelijks voor samenwerking in aanmerking, hoewel dat in politiek opzicht wellicht toch zinvol zou zijn. In Rusland is de discrepantie tussen internationale partijondersteuning en het feitelijke partijenlandschap bijzonder groot. Vrijwel geen enkele partij die na de verkiezingen van december 2003 de Doema haalde, heeft steun van enige betekenis gekregen, terwijl de partijen waarop vrijwel alle internationale samenwerking is geconcentreerd geweest (Jabloko en sps) de kiesdrempel niet hebben gehaald. Aan de keuzen van internationale organisaties liggen zowel strategische als politieke overwegingen ten grondslag. Een van de uitgangspunten van democratiseringshulp is de bevordering van politieke pluriformiteit door het creëren van gelijke uitgangspunten (*levelling the playing field*) en dat impliceert vaak steun aan partijen die geen deel aan de macht hebben. Anderzijds is de keuze ook uitdrukkelijk politiek geïnspireerd. Dat geldt voor ngo's en voor politieke partijen. Westerse donororganisaties richten zich over het algemeen op partijen met een herkenbaar en bekend politiek profiel. Ze zoeken bij voorkeur contact met partijen die ze vanuit hun eigen politieke ervaring positief waarderen. Voor bilaterale relaties tussen gelijkgezinde politieke organisaties (soci-



aal-democratisch, christen-democratisch, liberaal) spreekt dit vanzelf, maar ook voor niet-partijgebonden democratiebevorderaars is samenwerking uiteindelijk vaak een kwestie van politieke voorkeuren, al is het maar de vanzelfsprekende voorkeur voor *democratische* partners. USAID formuleert haar doelstelling en handelwijze zo objectief mogelijk. Iedere schijn van politieke partijdigheid wordt vermeden. USAID is eropuit het democratiseringsproces als zodanig te bevorderen en niet 'specifieke politieke uitkomsten' te bewerkstelligen, zo stelt de organisatie. De projecten worden beoordeeld op 'haalbaarheid', 'neutraliteit' en 'effectiviteit'. Met één kanttekening: politieke partijen moeten blijk geven van hun democratische gezindheid.<sup>75</sup> Het spreekt voor zich dat USAID, of de organisaties die haar projecten uitvoeren, zelf bepaalt of politieke partijen aan dit criterium voldoen. Daar is in principe niets mis mee. Wie betaalt, die bepaalt. Dat geldt ook voor de internationale democratiebevordering.

Internationale organisaties huldigen bovendien uitgesproken opvattingen over de aard, de organisatie en de functie van politieke partijen en maatschappelijke organisaties, en ook die opvattingen zijn in belangrijke mate ontleend aan ervaringen in eigen land, of beter aan het *ideaalbeeld* van politieke partijen en maatschappelijke bewegingen in eigen land. Internationale organisaties staan wantrouwend tegenover partijen die sterk 'elitair' zijn, met evidente afhankelijkheidsrelaties en ingewikkelde patronen van patronage of cliëntelisme (hoe belangrijk en zinvol, zelfs 'pro-democratisch' die onder bepaalde omstandigheden ook kunnen zijn). Ze zijn dikwijls afkerig van politieke partijen waarvan de identiteit niet uitdrukkelijk ideologisch bepaald is. Internationale steun concentreert zich vaak eenzijdig op de institutionele kant, op de opbouw en de versterking van de partijorganisatie, op verkiezingscampagnes, op het parlementaire en bestuurlijke werk en op politieke en ideologische *Bildung*.

Er zijn grofweg twee vormen van internationale partijondersteuning: bilaterale samenwerking en een meerpartijenbenadering. In het eerste geval zoeken met name West-Europese politieke stichtingen een vaak langdurige samenwerking met gelijkgezinde partijen elders. De sociaal-democratische partijen en stichtingen in het bijzonder hebben op grote schaal geïnvesteerd in hun Centraal-Europese zusterpartijen. In de tussentijd functioneert een omvangrijk Europees netwerk van sociaal-democratische organisaties hechter en effectiever dan die van andere politieke stromingen. De contacten zijn gebaseerd op geestverwantschap en onderling vertrouwen. Het is een directe, praktische wijze van ondersteuning, die ook onmiddellijk bijdraagt aan de pluriformiteit die iedere partijdemocratie eigen is. Bilaterale samenwerking is om die reden effectief, maar

ook bijzonder confronterend, want een uitgesproken vorm van inmenging in de partijpolitieke verhoudingen van landen in transitie.

Een 'meerpartijenbenadering' beperkt de schijn van partijdigheid. Ze beoogt samenwerking met *alle* belangrijke democratische politieke partijen, liefst tegelijkertijd. Sommige internationale organisaties beperken zich tot de meerpartijenbenadering (zoals het Nederlandse NIMD); andere richten zich vooral op bilaterale samenwerking met geestverwanten (dat geldt met name voor de West-Europese politieke partijen en stichtingen); en weer andere organisaties beoefenen beide varianten van de democratiseringshulp (zoals de Amerikaanse NDI en IRI). De Amerikaanse stichtingen hanteren in hun trainingen overigens vaak het continentale Europese meerpartijensysteem, niet het Amerikaanse tweepartijenmodel. Meerpartijensamenwerking wordt bij uitstek geschikt geacht voor politieke partijen in landen die zich ontworstelen aan burgeroorlogen of andere ingrijpende conflicten. Hier is verzoening een primair doel: breng voormalige tegenstanders aan één tafel en laat ze wennen aan de mogelijkheden en voordelen van vreedzame conflictbeslechting. De meerpartijenwerkwijze verhoogt de acceptatie op internationale bemoeienis met de democratisering, omdat er geen sprake is van eenzijdige beïnvloeding en bevoordeling, maar introduceert tezelfdertijd een element van kunstmatige consensus in het politieke proces. Politiek gaat over belangenbehartiging, over competitie, over strijd. Een meerpartijenbenadering is lastig te combineren met een serieuze politieke training (de concurrenten zitten immers naast elkaar) en ze loopt al snel het risico te verzanden in een eenzijdige, want risicoloze overdracht van ervaringen. 'De eerstvolgende Nederlander die komt uitleggen hoe de politiek in zijn land werkt, schiet ik overhoop,' vertrouwde een democratieactivist uit een Centraal-Amerikaans land me ooit toe. En wat te doen met de machtspartijen? Ze uitsluiten van deelname en alleen samenwerken met de oppositie versterkt de verdenking van ongewenste inmenging in de binnenlandse aangelegenheden en ze opnemen in het programma stuit ongetwijfeld op grote weerstand van diezelfde oppositie.

Ten slotte kan nog worden gewezen op een indirecte vorm van steun aan politieke partijen, namelijk activiteiten gericht op de versterking van partijsystemen. Internationale organisaties kunnen bijdragen aan de verbetering van de wetgeving inzake verkiezingen, de registratie van politieke partijen en ngo's en partijfinanciering.

In veel landen hebben politieke partijen en maatschappelijke organisaties geprofiteerd van internationale hulp, maar geen enkele interventie sprak meer tot de verbeelding dan de samenwerking met de Servische op-

ponenten tegen Milošević, met het Georgische verzet tegen Sjevardnadze en met de Oekraïense oppositie tegen Koetsjma en Janoekovitsj. Internationale organisaties, gouvernementeel en non-gouvernementeel, hebben onbetwist een belangrijke bijdrage geleverd aan de machtswisselingen in deze voormalige communistische staten. Terwijl financiële, organisatorische en ideologische steun het oppositionele kamp aanzienlijk versterkte, dwong politieke druk de autoriteiten uiteindelijk tot de concessies die de ommekeer mogelijk maakten. Heeft de internationale bemoeienis in een van deze landen de doorslag gegeven? Dat lijkt uiterst onwaarschijnlijk, hoe omvangrijk de hulp ook is geweest. De Verenigde Staten steunden de versplinterde en tot dan toe hulpeloze oppositie tegen Milošević met 30 miljoen dollar – voor trainingen, uitrusting en verkiezingswaarneming.<sup>76</sup> Europese organisaties zouden een vergelijkbare inspanning hebben geleverd. Servische activisten (*Otpor*) werden in contact gebracht met de oppositie in Georgië (*Kmara*) en Oekraïne (*Pora*). Ik neem niet aan dat louter de vasthoudendheid van de oppositie in het centrum van Kiev de machthebbers in Oekraïne ervan overtuigde dat er geen andere mogelijkheid was dan het accepteren van een derde ronde in de presidentsverkiezingen. De gecombineerde diplomatieke druk van de Europese Unie en de Verenigde Staten speelde hier waarschijnlijk ook een cruciale rol. Uit Amerikaanse bron zou de afgelopen jaren ongeveer 60 miljoen dollar zijn gespendeerd aan democratiseringshulp ten behoeve van Oekraïne.<sup>77</sup> De bijdrage van de Europese Unie en haar lidstaten wordt hoger geschat, maar is door de diversiteit van organisaties en initiatieven moeilijk vast te stellen. Overigens is de westerse financiële inspanning bescheiden geweest in vergelijking met de moeite die Rusland, overheid en *consultants*, zich heeft getroost om de uitkomst van de verkiezingen in Oekraïne naar zijn hand te zetten.<sup>78</sup>

De Oranje Revolutie in Oekraïne was geen westerse samenzwering. Ze maakte wel duidelijk dat de ontwikkelingen in het nabije buitenland, de voormalige Sovjetrepublieken ofwel het gebied dat Rusland tot zijn invloedssfeer rekent, een steeds belangrijkere twistappel in de relaties tussen Rusland en de Europese Unie (en de Verenigde Staten) worden. De revoltes in Servië, Georgië en Oekraïne gaven bovendien nog eens aan hoe controversieel internationale democratiebevordering kan zijn. Het verwijt van onaanvaardbare inmenging in de binnenlandse aangelegenheden van soevereine staten ligt voor de hand.

De betrokkenheid van westerse overheden en non-gouvernementele organisaties bij de recente machtswisselingen in Oost-Europa staat in een

lange traditie. Democratiebevordering kan niet tot de speerpunten van koloniaal beleid worden gerekend. Weliswaar was ze, tot op zekere hoogte, deel van een koloniale verlichtingspolitiek, maar ze bleef ondergeschikt aan andere, minder verheven en voornamelijk op materieel gewin gerichte aspecten van overzees territoriaal bezit en bestuur. Toch staat de last van de blanke man, zoals eens door Kipling gedicht, niet helemaal los van de manier waarop internationale democratiseringssteun zou kunnen worden begrepen. De bevordering van de politieke democratie is net als in Kiplings tijd de verbreiding van de 'beschaving', gestoeld op een combinatie van welbegrepen eigenbelang en, hoe verheven het ook klinkt, altruïsme. Ook in het geval van internationale democratiebevordering prevaleert het eigen belang boven dat van anderen. En de wijze waarop dat eigen belang in de internationale politiek wordt gedefinieerd, is sterk aan veranderingen onderhevig. In de decennia van de Koude Oorlog, toen de dreiging van de Sovjet-Unie onze veiligheidspolitik in belangrijke mate bepaalde, was anticommunisme het belangrijkste criterium voor het onderscheid tussen vriend en vijand. De toetssteen van het anticommunisme is verleden tijd. Ze is vervangen door andere criteria, waarvan democratie er één is, en ook in het huidige tijdsgewricht niet de belangrijkste.

De 'democratie als missie' geldt zowel voor de Verenigde Staten als voor Europa. Zoals is uiteengezet, zien zowel de Amerikanen als de Europeanen de verbreiding van de democratie als een van de uitgangspunten van hun internationale politiek. De 'wereldopvattingen' van de Verenigde Staten en Europa lopen minder ver uiteen dan dikwijls verondersteld. Zowel Washington als Brussel houdt de eigen politieke orde graag voor aan anderen – democratiebevordering maakt hier deel van uit. Zowel de Amerikaanse als de 'Europese' internationale politiek vertoont messianistische trekjes. De Amerikanen komen er graag voor uit; de Europeanen minder. De gedeelde aspiraties van de Verenigde Staten en de Europese Unie laten onverlet dat bemoeienis met de stand van de democratie in andere landen hoogst omstreden is, zowel in wetenschappelijk als in politiek opzicht. In het volgende hoofdstuk worden de belangrijkste debatten uiteengezet: kan, mag en moet internationale democratiebevordering? Zijn democratiseringsprocessen beïnvloedbaar of zijn samenlevingen hier toch vooral, zo niet uitsluitend, op zichzelf aangewezen? Is internationale democratiebevordering verstandig, of richt ze meer schade aan dan ze winst oplevert, met name in de diplomatieke relaties tussen staten? En wat brengt de verbreiding van democratie uiteindelijk? Heeft democratie meer dan louter intrinsieke betekenis?



## 2 Internationale democratische interventie: de discussie

Internationale democratiebevordering is uiterst controversieel. Ze is inzet van een langdurig en vaak heftig politiek en wetenschappelijk debat. De grenzen tussen de politieke en wetenschappelijke discussies zijn niet gemakkelijk te trekken. Het debat draait om drie punten: om de mogelijkheid, om de wenselijkheid en om de zin van internationale democratiebevordering. Internationale democratische interventie zou onmogelijk zijn. Ze werkt niet. Democratie moet van binnenuit komen. Democratisering is immers gebaseerd op specifieke sociaal-economische en culturele condities. Dit is de benadering van 'voorwaarden voor democratie'. Ik zal betogen dat internationale democratiebevordering wel degelijk mogelijk is. Internationale interventie is juist een belangrijke variabele, misschien zelfs wel een 'voorwaarde' voor democratisering. Democratie kan niet zonder externe bemoeienis. Democratie is niet maakbaar, maar democratisering is zeker beïnvloedbaar.

Internationale democratiebevordering zou ongewenst zijn, luidt het tweede argument. Democratische interventie staat immers op gespannen voet met het principe van de nationale soevereiniteit, met het recht van staten op niet-inmenging, en dat is de hoeksteen van onze internationale orde. Dit is een belangrijk overweging. Het opzijzetten van het recht op nationale soevereiniteit reduceert de betekenis van de staat in aanzienlijke mate en zou tot chaos en internationale anarchie kunnen leiden. Hier is de democratie niet mee gediend. Toch meen ik dat democratiebevordering een legitiem aspect van internationale politiek is. Nationale soevereiniteit moet niet alleen als een recht, maar ook als een verantwoordelijkheid, als een verplichting worden begrepen – in eerste instantie van de nationale overheden zelf. Als de verantwoordelijkheid voor de politieke rechten van burgers wordt verwaarloosd, dan verliest het recht op soevereiniteit van de overheid aan betekenis. Mensenrechten en democratie zijn echter geen kwestie van de nationale overheid alleen. Ze zijn een internationale norm en derhalve een zaak van *alle* staten. Opkomen voor de mensenrechten, waartoe het recht op demo-

cratie zou kunnen worden gerekend, dus democratiebevordering, is een legitiem aspect van buitenlandse politiek.

Ten slotte wordt ook de praktische betekenis van internationale democratische interventie betwist. Democratiebevordering heeft nauwelijks zin. Democratie mag op zich waardevol zijn, maar ze heeft weinig instrumentele relevantie, zo luidt de redenering dikwijls. In dit hoofdstuk zal worden benadrukt dat democratie niet alleen intrinsieke betekenis heeft (een waarde op zich is), maar dat ze ook van instrumenteel belang is. Democratie levert rendement. Ze biedt geen garantie, maar ze is uiteindelijk wel de best denkbare omgeving voor sociaal-economische ontwikkeling en internationale stabiliteit en veiligheid.

### **Het paradigma van 'voorwaarden voor democratie'**

Is het mogelijk een democratiseringsproces wezenlijk van buitenaf te beïnvloeden? In het academische democratiedebat is lange tijd aan deze vraag voorbijgegaan. Ze werd niet gesteld of als irrelevant terzijde geschoven. Het onderzoek werd gedomineerd door de benadering van 'voorwaarden voor democratie', waarin sterk de nadruk wordt gelegd op de *interne* factoren die aan democratisering ten grondslag zouden liggen. Het voorwaardenparadigma zegt dat democratisering zich in verschillende landen op verschillende momenten en op uiteenlopende wijzen kan voltrekken (geleidelijk of revolutionair, door confrontatie of samenwerking), maar altijd op basis van bepaalde structurele condities: de voorwaarden voor democratie. Zonder deze voorwaarden is democratisering uiterst onwaarschijnlijk, misschien zelfs wel onmogelijk. Deze condities zijn vooral van sociaal-economische en culturele (met name religieuze) aard.

De discussie over de voorwaarden voor democratie is meer dan een intellectuele exercitie. Ze heeft een uitgesproken politieke betekenis. De benadering van voorwaarden – voor democratie is de academische rechtvaardiging van de politieke overtuiging dat internationale democratiebevordering weinig zin heeft. Vrij vertaald houdt dit in dat in landen waar de levensstandaard laag is of een substantiële middenklasse of civil society ontbreekt, waar de overheid een forse vinger in de economische pap heeft, waar het wereldlijke en het geestelijke bereik verweven zijn of waar de historische ervaring met democratie gering of afwezig is, democratisering vrijwel tot de onmogelijkheden behoort en internationale democratiebevordering derhalve zinloos is.

Aan politieke democratie ligt een zeker niveau van economische ontwikkeling ten grondslag, een redelijke levensstandaard (*wealth*) en een aanzienlijke mate van sociale gelijkheid en onafhankelijkheid, schreef een van de grondleggers van de voorwaardentheorie, de Amerikaanse socioloog Seymour Martin Lipset in 1959.<sup>1</sup> De ‘voorwaarden voor democratie’-benadering heeft sindsdien de academische discussie over democratisering beheerst. De meest genoemde voorwaarde voor democratisering is de aanwezigheid van een substantiële middenklasse: ‘No bourgeoisie, no democracy,’ concludeerde Barrington Moore in zijn studie naar de oorsprong van dictatuur en democratie in de moderne wereld.<sup>2</sup> Thans wordt de *civil society* vaak gezien als een voorwaarde voor democratie. Ze zou dezelfde functie hebben als eens de bourgeoisie of middenklasse. Civil society is, zoals eerder is uiteengezet, een cruciaal begrip in de internationale democratiebevordering. Ze zou zowel aan de basis staan van een democratische cultuur als een noodzakelijk tegenwicht bieden aan de macht en het bereik van de staat – en dat zijn beide voorwaarden voor een duurzame democratische orde.

In de ‘voorwaarden voor democratie’-benadering spelen niet alleen sociaal-economische maar ook historische en culturele condities een belangrijke rol. Met name religieuze overtuigingen worden geacht van doorslaggevende betekenis te zijn voor de mogelijkheid of onmogelijkheid van politieke democratisering. Het gaat hierbij vooral om het onderscheid tussen de Latijns-christelijke cultuur enerzijds en de orthodox-christelijke, islamitische en confucianistische culturen anderzijds. Eerstgenoemde religieuze overtuiging zou gemakkelijk samengaan met democratie, terwijl de collectivistische of theocratische aspecten van de andere culturen juist de ontwikkeling van een democratische politieke orde in de weg staan. De ‘witte plekken’ die de ‘mondiale’ opmars van de politieke democratie de afgelopen decennia vertoont, corresponderen inderdaad in belangrijke mate met deze culturele verschillen: aan het overwegend orthodoxe Rusland, confucianistische China en islamitische Midden-Oosten is de derde democratische golf goeddeels voorbijgegaan (al staan daar zowel het rijke, confucianistische Japan als het arme boeddhistische Mongolië en het islamitische Indonesië, alle in meer of mindere mate democratisch, tegenover).

Ook dichter bij huis, in het centrale en oostelijke deel van Europa, lijken culturele en sociaal-economische scheidslijnen van belang. Er is sprake van een geografische gradiënt: hoe verder oost- en zuidoostwaarts men kijkt, hoe minder bemoedigend de stand van de politieke en economische hervormingen is. In Centraal-Europa, de Baltische regio en in het meest



westelijke deel van de Balkan hebben zich stabiele democratieën ontwikkeld, die tussentijds in de belangrijkste westerse samenwerkingsverbanden zijn geïntegreerd. Het ging zonder uitzondering om landen waar katholicisme of protestantisme de dominante godsdienst is. De orthodoxe cultuur is hier in de minderheid; de islam ontbreekt vrijwel geheel. Met name in de voormalige Sovjet-Unie daarentegen (in de Centraal-Aziatische republieken in het bijzonder) lijkt democratie nooit een serieuze politieke optie te zijn geweest. De onafhankelijke staten in dit deel van de wereld zijn thans zelfs minder pluriform, minder welvarend, minder vrij en minder democratisch dan ze in de laatste jaren van het communisme waren.

Tot de historische factoren die van invloed zijn geweest op de richting en het tempo van de veranderingen in Oost-Europa kunnen vooral de onderbroken geschiedenis van staats- en natievorming worden gerekend, naast de beperkte democratische traditie en de aard (meer of minder 'liberaal', meer of minder 'nationaal') van de communistische regimes. Alleen Tsjecho-Slowakije en in mindere mate de Baltische staten en Polen beschikken over een beperkte democratische traditie, die teruggaat op de politieke ervaringen in het interbellum. En uitsluitend in de Centraal-Europese landen is sprake geweest van (nationaal) verzet tegen de communistische orde en van een zekere mate van hervormingsgezindheid binnen de communistische partijen: de Hongaarse Opstand van 1956, de Praagse Lente van 1968 en het arbeidersverzet in Polen, culminerend in de oprichting van de vakbond Solidariteit, in 1980-1981. In Polen en Hongarije droeg het reformisme, de bereidheid om het communisme van binnenuit te veranderen, ertoe bij dat delen van de elite de oppositie als gesprekspartner accepteerden en haar bij een geleidelijke en geweldloze machts-overname betrokken. Uiteindelijk slaagden de communistische partijen erin zich aan de gewijzigde omstandigheden aan te passen en na de *Wende* een overtuigend sociaal-democratisch profiel aan te meten.

Toen het communisme ineens stortte en een reeks nieuwe staten op de kaart van Europa verscheen, luidde de dominante overtuiging dat democratisering het beste antidotum tegen nationalistische conflicten zou zijn. Dat bleek uiteindelijk een misleidende gedachte. Politieke democratisering bood in een aantal opzichten juist de ruimte voor politieke conflicten. In etnisch verdeelde samenlevingen leverde het postcommunisme een explosieve mix op van oplevende nationalistische sentimenten en openlijke politieke manipulatie. Volksprotest tegen het vigerende politieke bestel (het communisme) schaadde de kansen op democratisering niet (maar was er evenmin een voorwaarde voor), zoals de ontwikkelingen in Polen

of Hongarije lieten zien; maar omvangrijk verzet tegen de staatkundige orde (de multinationale staat) ondermijnde over het algemeen wel het democratische perspectief, zoals vooral de ontwikkelingen in (voormalig) Joegoslavië toonden.<sup>3</sup> Een nieuwe staat vereist een nieuwe *demos*, een nieuwe definitie van de natie, en etnische en culturele diversiteit maakt dat een stuk ingewikkelder. Natievorming vereist de terughoudendheid, de tolerantie en het inlevingsvermogen die in tijden van snelle politieke veranderingen en revolutionair optimisme niet tot de standaarduitrusting van de meeste politieke entrepreneurs behoren. Het aantal hybride en dictatoriale regimes is dan ook veel groter onder de 'nieuwe' dan onder de 'oude' staten.

Het samenspel van democratie en nationalisme biedt ruimte voor uiteenlopende historische interpretaties. Democratie en nationalisme zijn een historische tweeling, schrijft de Amerikaanse historica Liah Greenfeld. 'Nationalisme is de vorm waarin de democratie zich manifesteert (...) als een vlinder in een cocon.'<sup>4</sup> De Amerikaanse politicoloog Jack Snyder is wat minder optimistisch. Hij ziet in de vele gewelddadige nationalistische conflicten na de Koude Oorlog juist de ontkenning van een van de belangrijkste instrumentele uitgangspunten van democratiebevordering, namelijk de overtuiging dat democratie bijdraagt tot vreedzame en stabiele verhoudingen. Was het maar zo, stelt Snyder. Democratisering van een (etnisch) verdeelde samenleving leidt juist tot *minder* stabiliteit.<sup>5</sup> Ik kom later uitvoerig terug op Snyders hypothese. Als er al sprake is van een causale relatie tussen etnische diversiteit, nationalisme en de kansen op succesvolle democratisering, dan is niet de mate van diversiteit als zodanig van belang. Er zijn voldoende 'verdeelde' samenlevingen waar de politieke democratie stevig gefundeerd is. Het gaat in democratiserende landen vooral om de politieke mogelijkheden die diversiteit biedt. Avonturiers en andere politieke entrepreneurs slagen er voortdurend in aanhang te verwerven met een radicale, etnisch geïnspireerde en onvermijdelijk antidemocratische retoriek.

### **Bezwaren tegen het voorwaardenparadigma**

Het belang van historische, culturele of sociaal-economische omstandigheden in de beoordeling van de mogelijkheid of onmogelijkheid van democratisering is onmiskenbaar, maar niet doorslaggevend. De veranderingen in postcommunistisch oostelijk Europa bevestigen zowel de betekenis als de beperkingen van deze structurele condities. Kritiek op het

voorwaarden voor democratie-paradigma geldt dan ook niet zozeer de relevantie van deze condities als zodanig, maar de rigiditeit en de onvermijdelijkheid of het deterministisch gehalte van deze benadering. Er kunnen drie bezwaren tegen de 'voorwaarden voor democratie'-benadering worden ingebracht. Ten eerste is ze een statische veralgemenisering van een bijzondere historische ontwikkeling. De voorwaardenbenadering ontnemt bovendien het zicht op allerlei andere factoren die de kansen op democratisering bepalen, vooral op de dynamiek en de relatieve autonomie van het politiek proces en de wil van de deelnemers daaraan. En tot slot plaatst het voorwaarden voor democratie-paradigma democratisering in een nogal eng nationaal kader. Het onderschat de invloed, zowel positief als negatief, die de internationale omgeving op democratische ontwikkeling kan hebben.

Het voorwaardenparadigma is een veralgemenisering van ervaringen die zijn opgedaan in een bijzondere regio, in het historische kernland van de moderne democratie: in Noordwest-Europa en in de gebieden waar migranten uit dit deel van het continent zich blijvend en in groten getale hebben gevestigd: in Noord-Amerika, in Australië en in Nieuw-Zeeland. Ze veronderstelt dat bepaalde factoren onder alle omstandigheden dezelfde resultaten hebben. Ver voor de recente democratiseringsgolf schreef de Amerikaanse historicus Richard Pipes: 'De Europese vrijheid is ontstaan onder unieke omstandigheden, op een moment dat de intellectuele en materiële condities uitzonderlijk gunstig waren.'<sup>6</sup> Pipes suggereert een historische causaliteit tussen sociaal-economische ontwikkeling en culturele eigenschappen enerzijds en politieke democratisering anderzijds. In het geval van Europa is dat ongetwijfeld juist, maar is die verwevenheid onveranderlijk en universeel? De ervaring leert iets anders. Behalve dat democratie zich kan handhaven onder omstandigheden die daartoe vrij algemeen als uiterst ongunstig worden gezien (India wordt dikwijls opgevoerd als *het* voorbeeld van een 'arme' democratie – met alle beperkingen van dien), vormen de sociaal-economische en culturele 'voorwaarden' geen garantie dat democratisering zich ook werkelijk zal voordoen.<sup>7</sup> Duitsland tussen beide wereldoorlogen was een relatief hoogontwikkelde samenleving, met een goed opgeleide bevolking en een omvangrijke middenklasse. Zij stonden de ondergang van de democratie echter niet in de weg. Integendeel, op overtuigende gronden kan worden gesteld dat deze maatschappelijke omstandigheden de nationaal-socialistische machts-overname eerder in de kaart speelden dan frustrerden.

Een tweede bezwaar tegen de 'voorwaarden voor democratie'-benadering is de onderschatting van de soms aanzienlijke mate van autonomie

en onvoorspelbaarheid van het politieke proces. Deze onvoorspelbaarheid wordt mede bepaald, zeker in tijden van politieke onzekerheid en veranderingen (waardoor democratisering onvermijdelijk worden gekenmerkt), door de 'politieke wil', de subjectieve dimensie van hervormingsprocessen. Democratisering heeft zich vrijwel nergens volgens een vast stramien, laat staan een vooropgezet plan, voltrokken. In de voormalige communistische wereld, ook in het vooruitgeschoven Centraal-Europa en de Baltische regio, ontwikkelden de voorwaarden voor democratie zich in belangrijke mate tegelijkertijd met de democratie zelf. Ook in het licht van de democratische regressie die zich thans voordoet in delen van de voormalige Sovjet-Unie biedt de voorwaardenbenadering weinig soelaas. In Rusland zit het semi-autoritaire regime van Vladimir Poetin stevig in het zadel; terwijl het de autoriteiten in Oekraïne niet lukte om hun macht te continueren. In Georgië maakte een volksopstand-annex-paleiscoup een einde aan het verziekte, corrupte regime van de communistische oudgediende Edoeard Sjevardnadze; in buurstaat Azerbeidzjan, waar de levensstandaard aanzienlijk hoger is, voltrok zich op bijna hetzelfde moment een vrijwel geruisloze, autoritaire machtsovergang van vader op zoon Alijev: de eerste opvolging in eigen familie in de postcommunistische wereld.

De politieke ontwikkelingen in de postcommunistische landen leverden het overtuigende bewijs van het belang van de subjectieve dimensie van democratiseringsprocessen. In de discussie over democratisering wordt tegenover het voorwaardenparadigma wel de 'regime choice'-benadering geplaatst: democratie is in eerste instantie een kwestie van keuze, van overtuiging. Van alle mogelijke voorwaarden voor democratische ontwikkeling zou vooral de 'wil' van de elite van doorslaggevende betekenis zijn. Juist omdat de democratie zich vanaf het midden van de jaren zeventig over zoveel landen verspreidde, leek ze inderdaad vooral een kwestie van politieke keuze. Zover zou ik toch niet willen gaan. Democratisering stoelt op een combinatie van structurele en subjectieve factoren. Er zijn sociale, economische en culturele factoren die de kans op een democratische doorbraak en consolidatie beperken of vergroten, maar een minstens zo belangrijke rol is weggelegd voor de dynamiek van het politieke proces, voor de rol en betekenis van individuen, van bijzondere omstandigheden, van het toeval, van geluk (*fortuna*). Dat geldt met name voor de eerste fase van democratisering: de ondergang van het autoritaire regime en de democratische doorbraak. Zonder politieke wil is democratisering uitgesloten; met de vereiste politieke wil en inzet heeft democratie, zelfs onder objectief ongunstige omstandigheden, kans van slagen. Hoe minder 'dwingend' de voorwaarden voor democratie zijn, hoe belangrijker de

politieke wil is. De effectiviteit en de legitimiteit van een democratische politieke orde (in Lipsets terminologie: de instrumentele en de affectieve dimensie van democratie<sup>8</sup>) zullen in dat geval immers vooral worden bepaald door het handelen van politici, aan de macht of in de oppositie.

Democratisering is onmogelijk als politieke en maatschappelijke elites er niet bewust voor kiezen, als ze niet bereid zijn (al dan niet door de omstandigheden gedwongen) zich ervoor in te zetten. De opvattingen en keuzen van politici, de machtsverhoudingen binnen het autoritaire regime of tussen het ancien régime en de democratische oppositie en de mate van internationale betrokkenheid en steun zijn onder alle omstandigheden van cruciale betekenis – en geen van deze factoren kan tot de traditionele structurele voorwaarden voor democratie worden gerekend.

Ook de veranderingen in postcommunistisch Europa hebben laten zien dat de kansen op democratisering in belangrijke mate worden bepaald door de vasthoudendheid, de moed en het doorzettingsvermogen van de democratische oppositie, door de mate waarin deze in staat is geweest haar eisen kracht bij te zetten, en natuurlijk door de compromisbereidheid en de inschikkelijkheid van de machthebbers. Meestal maakt de tijd de politicus, maar soms maakt de politicus zijn tijd. Omvangrijke maatschappelijke betrokkenheid (protest) bij de verandering van de vigerende orde (waarvan overigens in lang niet alle landen sprake was) dwingt de autoriteiten om de oppositie serieus te nemen. Bovendien sterkt ze de samenleving in haar overtuiging dat er een reëel politiek alternatief is en voorziet ze de oppositie van een stevig mandaat voor hervormingen. In Polen, Tsjecho-Slowakije, Hongarije en de Baltische staten verschaftte het omvangrijke verzet tegen de communistische orde de oppositie inderdaad een overtuigende overwinning in de eerste vrije verkiezingen, hetgeen vergaande politieke en economische veranderingen aanzienlijk vergemakkelijkte. De eerste postcommunistische regeringen legitimeerden hun radicale hervormingen met een verwijzing naar de massale, vrijwel nationale afkeer van het communisme. In de landen daarentegen waar nauwelijks sprake was van volksverzet en waar de omwenteling vooral een gevolg was van uiteenlopende opvattingen binnen het regime of van berekend gedrag door delen van de oude elite (getooid met diverse ideologische veren), bleef het autoritaire bestel over het algemeen overeind en werd afgezien van ingrijpende politieke en economische hervormingen.<sup>9</sup>

Samuel Huntington stelt vast dat onderhandelingen en compromissen tussen politieke elites de 'kern van het democratiseringsproces' vormen.<sup>10</sup> Dit gold ook voor een belangrijk deel van de postcommunistische transitie – met één belangrijke kanttekening. Daar waar de democratische

oppositie te sterk bleek om door de machthebbers te worden genegeerd, werd ze als gesprekspartner geaccepteerd, en speelde ze een rol in de feitelijke transitie. Kortom, hoe sterker de georganiseerde oppositie tegen de communistische orde was, hoe minder ze tot concessies kon worden gedwongen en hoe geringer de kans op de politieke en personele continuïteit die wezenlijke democratische veranderingen in de weg zou staan. Machtsevenwicht daarentegen leidde over het algemeen tot compromissen, politieke stagnatie en uiteindelijk tot een gemankeerde democratische ontwikkeling. In de Sovjet-Unie was alleen in de Baltische staten sprake van een omvangrijke maatschappelijke betrokkenheid bij de val van de communistische regimes. De transities van bovenaf elders in de voormalige Sovjet-Unie, niet gehinderd door een democratische oppositie van betekenis, hebben daarentegen vrijwel zonder uitzondering geresulteerd in de continuïteit of het herstel van een autoritaire orde – Rusland uiteindelijk niet uitgezonderd.

Het belang van deze subjectieve factoren (de keuzen van de politieke elite, in combinatie met de kracht van de democratische oppositie) kan worden geïllustreerd met een bescheiden gedachte-experiment: stel dat Slobodan Milošević Michail Gorbatsjov zou zijn geweest, en andersom? Een van de redenen waarom het Westen in de vroege jaren negentig zo huiverig was voor het uiteenvallen van de multinationale staat Joegoslavië, was de precedentwerking die er vanuit zou kunnen gaan op de Sovjet-Unie. De omstandigheden waren immers vergelijkbaar: communistische multinationale staten in diepe ideologische, politieke en economische crisis, machtsverval, vooral van de dominante bevolkingsgroep, een gefrustreerde, onzekere bevolking, onrustige minderheden en een lange reeks potentiële territoriale conflicten. Een explosieve mix. Joegoslavië viel echter uiteen in een bloedige, wrede burgeroorlog, terwijl de Sovjet-Unie ineenzeeg, vrijwel zonder dat er een schot werd gelost (bij de meeste gewapende conflicten in de voormalige Sovjetrepublieken was Moskou niet direct betrokken). Het gaat wat ver om de ontwikkelingen in beide landen te reduceren tot het doen en laten van individuele politici, maar als Milošević meer van de opmerkelijke politieke terughoudendheid van Gorbatsjov zou hebben gehad, dan was Joegoslavië wellicht de burgeroorlog bespaard gebleven. Omgekeerd geldt hetzelfde. De geweldloze overgang van de communistische superstaat Sovjet-Unie naar de postcommunistische Russische Federatie was een historisch unicum. Ze is in belangrijke mate bepaald geweest door het politieke handelen van de ‘oude’ machthebbers (Gorbatsjov) en van de nieuwe leider (Jeltsin). ‘Geweld als middel om politieke doeleinden te realiseren is improductief’, schreef Gorbatsjov in

zijn memoires.<sup>11</sup> Het was een opmerkelijk inzicht voor een Sovjetleider en een opvatting die hem zou onderscheiden van zowel zijn voorgangers als van zijn opvolgers. Bloed van onschuldige burgers is echter om minder reden vergoten dan de instandhouding van een wereldrijk. Welke motieven Gorbatsjov ook heeft gehad voor zijn standpunt (princiële, praktische of een combinatie), van doorslaggevend belang was uiteindelijk dat hij de keuzen maakte die hij heeft gemaakt. Juist in een periode waarin de politieke verhoudingen snel veranderen doen individuen ertoe.

De subjectieve dimensie van democratisering is vooral interessant, omdat ze, meer dan de structurele condities die aan democratie ten grondslag zouden liggen, dynamisch, veranderlijk *en* beïnvloedbaar is. De politieke wil die democratisering uiteindelijk mogelijk maakt bestaat uit meer dan alleen de ideeën en overtuigingen van de machthebbers. Het gaat om het initiëren van veranderingsprocessen door machthebbers, door opposanten of door invloedrijke buitenstaanders.

De derde belangrijke tekortkoming van de voorwaarden voor democratie-these is derhalve de beperkte nationale context waarin de politieke ontwikkelingen worden geplaatst. Er is nauwelijks ruimte voor externe beïnvloeding. Zo werd in de transitieliteratuur uit de eerste helft van de jaren tachtig, in belangrijke mate geïnspireerd op de democratische omwentelingen in Zuid-Europa en Latijns-Amerika, vrijwel uitsluitend gekeken naar de interne omstandigheden die regimewisselingen bepaalden. Weliswaar werd erkend dat de betekenis van de internationale context steeds meer toenam (met name die van de Europese Gemeenschap in de consolidering van de jonge democratieën in Zuid-Europa), maar ze bleef toch van bescheiden belang.<sup>12</sup> Pas na de val van het communisme in Oost-Europa kreeg de internationale dimensie van democratisering de aandacht die ze verdiende. 'Nooit eerder in de geschiedenis zijn internationale krachten – politiek, economisch en cultureel – zo stimulerend geweest voor democratische ideeën en instituties,' schrijft Robert Dahl.<sup>13</sup> En ook Lipset nuanceerde zijn oorspronkelijke analyse aanzienlijk: 'de voorwaarden voor democratie beïnvloeden weliswaar de mogelijkheden voor democratisering,' stelde hij nu, 'maar ze bepalen niet de uitkomst ervan.' Lipset ziet nu meer ruimte voor de externe dimensie van democratisering: 'Democratie is een internationale zaak.'<sup>14</sup> Ook de historisch socioloog Charles Tilly stelt vast dat 'de relaties met andere landen en met het internationale systeem als zodanig herhaaldelijk zowel de richting als het tijdstip van democratisering (...) hebben bepaald.'<sup>15</sup>

Er is een reeks internationale factoren die op de ontwikkeling van democratie van invloed is. Tilly noemt onder meer verovering en ko-

lonisatie als belangrijke internationale variabelen. (De)kolonisatie heeft weinig betekenis gehad voor de verbreiding van de democratie in Europa; verovering daarentegen des te meer. Onder verovering verstaat Tilly de 'gedwongen reorganisatie van het bestaande politieke systeem, van de maatschappelijke verhoudingen en het maatschappelijk vertrouwen'. De bekendste voorbeelden zijn de Franse Revolutie en de napoleonistische oorlogen en bezetting die erop volgden (die ook aan Nederland niet onopgemerkt voorbij zijn gegaan) en, ruim anderhalve eeuw later, de nederlaag, de bezetting en de politieke reconstructie onder Amerikaanse suprematie van respectievelijk Italië en Duitsland, en tot op zekere hoogte Frankrijk, na 1945. Bezetting, of in het geval van Frankrijk een persistente internationale beïnvloeding, stimuleerde een reeks van democratie bevorderende mechanismen, vooral de vernietiging van wat Tilly typeert als de traditionele 'vertrouwensnetwerken' van de anciens régimes en de (externe) garantie op het democratisch gehalte van de nieuwe staatsmacht.<sup>16</sup>

Huntington noemt ten dele weer andere internationale factoren: een verleden als Britse kolonie, bezetting of beïnvloeding door een pro-democratische buitenlandse mogendheid en 'kopieergedrag' van politieke elites, dat wil zeggen het navolgen van de politieke mores en het discours van de machtige (democratische) landen.<sup>17</sup> Van de 29 democratische staten die de wereld in 1970 kende, zou in vijftien de democratische orde zijn ingevoerd tijdens of kort na een periode van buitenlandse bezetting, aldus Huntington.<sup>18</sup> De Britse politicoloog Laurence Whitehead komt tot een vergelijkbare conclusie. Van de 61 staten die volgens hem rond 1990 als 'vrij' konden worden getypeerd, waren er dertig, waaronder de Verenigde Staten, die hun democratische instituties konden terugvoeren op de dekolonisatie van het Britse Rijk. Twaalf staten zouden hun democratische orde te danken hebben aan de geallieerde overwinning in de Tweede Wereldoorlog. En in nog eens dertien landen was de democratisering een rechtstreeks gevolg van de veranderde internationale verhoudingen, van de geleidelijke afloop van de Koude Oorlog. 'Bijna tweederde van de democratieën in 1990 heeft zijn ontstaan geheel of gedeeltelijk te danken aan bewust ingrijpen van buitenaf,' analyseert Whitehead. Slechts zes van de 61 democratieën, met name in Noordwest-Europa, zijn niet gerelateerd aan de dekolonisatie, aan de afloop van de Eerste en Tweede Wereldoorlog of aan de ontwikkeling van de Koude Oorlog.<sup>19</sup>

Whitehead onderscheidt besmetting (*contagion*) als een van de belangrijkste mechanismen van democratische beïnvloeding. Dit is ook wel getypeerd als de invloed van de *Zeitgeist*, waarmee zowel de onbewuste



verbreiding van een dominante politieke ideologie als de bewuste diffusie van democratische waarden, vooral tussen staten in dezelfde regio, wordt bedoeld.<sup>20</sup> Deze notie komt dicht in de buurt van wat de Amerikaanse politicoloog Phillippe Schmitter en zijn Britse collega Geoffrey Pridham typeerden als *contagion through proximity*<sup>21</sup>, dat wil zeggen de politieke beïnvloeding van landen door een 'democratisch zwaartepunt' in de regio. De Europese Unie is een goed voorbeeld. Internationale organisaties en instituties raken zodanig betrokken bij de ontwikkelingen in een land, ze oefenen een dermate vergaande invloed uit op het politieke discours en de praktijk van landen dat geleidelijk het onderscheid tussen de in- en externe dimensie van politiek vervaagt. De context van democratisering is nationaal noch mondiaal, stelt Schmitter dan ook; ze is vooral regionaal: 'democratization through system penetration'.

Schmitters veronderstellingen worden door recent onderzoek bevestigd. Hoewel geen enkele externe factor van grotere invloed is geweest op de val van het communisme en op de democratische doorbraak in oostelijk Europa dan de politieke veranderingen in de Sovjet-Unie onder Michail Gorbatsjov (ook een kwestie trouwens van *contagion through proximity*), lijkt de uitbreidingsstrategie van de Europese Unie in buitengewone mate te hebben bijgedragen aan de richting en het tempo van de consolidatie van de jonge democratische orde. Aan de mogelijkheid van toetreding tot de Unie lagen drie voorwaarden ten grondslag, de zogeheten criteria van Kopenhagen (juni 1993): het opbouwen van een stabiele democratie, het creëren van een concurrerende markteconomie en het overnemen van het *acquis communautaire*, het geheel van wet- en regelgeving van de Europese Unie. Na verloop van tijd waren in de meeste landen deze bepalingen voor toetreding zo'n vanzelfsprekend deel van het interne politieke debat geworden, dat ze nauwelijks meer als elementen van internationale beïnvloeding werden herkend. In landen in oostelijk Europa waar het lidmaatschap van de Unie *niet* op de politieke agenda stond (in Wit-Rusland, Kroatië, Servië en natuurlijk in Rusland) was de democratisering dan ook aanzienlijk minder indrukwekkend. Anders gezegd, waar toetreding tot de Europese Unie tot de reële mogelijkheden behoorde en correspondeerde met de prioriteiten van de politieke elites bleek de uitbreidingsstrategie van de Unie een succesvolle vorm van internationale democratische interventie.

De 'voorwaarden voor democratie'-benadering is niet onjuist, maar ze is te rigide en eendimensionaal. Vanzelfsprekend heeft een democratische transitie meer kans van slagen in samenlevingen die over de genoemde gunstige eigenschappen beschikken. Voorwaarden bieden echter geen

garantie op democratie en democratisering is niet uitgesloten in staten waar deze voorwaarden niet of in geringe mate aanwezig zijn. Gebrek aan democratische ervaring hoeft de kansen op democratisering niet te frustreren en blijkt niet bepalend voor de mate van legitimiteit van de politieke democratie. Hetzelfde geldt voor de vermeende materiële basis voor democratie. Democratische gezindheid is niet gebonden aan sociaal-economische positie. Er zijn te veel factoren in het spel om de kans op democratische doorbraak en consolidatie te beperken tot de *structurele* voorwaarden voor democratie. En een van de belangrijkste conjuncturele, incidentele of subjectieve aspecten van democratisering is de internationale context. Ongetwijfeld sorteert internationale bemoeienis het meeste effect in landen waar een krachtige binnenlandse impuls voor democratische veranderingen is, maar democratiseren op eigen kracht zal in veel gevallen onmogelijk blijken. Externe bemoeienis is geen substituut voor een verlangen naar democratische veranderingen in de samenleving zelf. Internationale democratiebevordering stimuleert en versterkt ze. De overtuiging dat internationale democratische interventie niet werkt, dat democratie uitsluitend door interne factoren wordt bepaald, is op empirische gronden onhoudbaar en om politieke redenen onwenselijk. Ze is een slechte politieke raadgever. De stelling zou moeten worden omgedraaid: democratisering *zonder* internationale bemoeienis is vrijwel ondenkbaar.

### **Soevereiniteit, democratie en interventie**

De tweede belangrijke kwestie in het debat over internationale democratiebevordering draait om de vraag: *mag* het? Staat democratische interventie niet op gespannen voet met de politieke en juridische hoeksteen van onze internationale orde, met het recht op nationale soevereiniteit en niet-inmenging? Democratische interventie ondermijnt de internationale orde, menen veel critici, ze creëert chaos en instabiliteit.

De discussie over internationale democratiebevordering is deel van een veel breder debat, over interventie en nationale soevereiniteit. In deze discussie is het tot nu toe vooral gegaan om ingrijpen in het geval van een directe bedreiging van de internationale vrede en veiligheid of van een uitzonderlijke schending van de mensenrechten, in het bijzonder om volkerenmoord of genocide. De enige twee formele uitzonderingen op het geweldverbod zijn (collectieve) zelfverdediging en door de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties geautoriseerd gebruik van geweld. Als van staten een directe bedreiging uitgaat voor de vrede en veiligheid, dan is

interventie in principe gewettigd; als van overheden een wezenlijk gevaar uitgaat voor de eigen burgers, dan ligt de situatie echter aanzienlijk ingewikkelder. Is de strikte interpretatie van het recht op interventie niet langzaamaan onhoudbaar geworden?

Maar waar ligt de grens? In het najaar van 1979 maakten Vietnamese troepen een einde aan het schrikbewind van Pol Pot in Cambodja. Door welke motieven Vietnam ook werd gedreven (naar eigen zeggen in ieder geval niet door humanitaire overwegingen), zijn invasiemacht elimineerde een van de meest wrede en afschrikwekkende regimes die het menselijke soort ooit heeft voortgebracht. Toen de kwestie korte tijd later in de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties werd besproken, werd het Vietnamese optreden vrijwel unaniem veroordeeld (alleen de Sovjet-Unie en haar bondgenoten steunden Hanoi). Ook voor de democratische lidstaten van de VN woog het kwaad van de schending van Cambodja's nationale soevereiniteit zwaarder dan het goed van de verdrijving van het communistische terreurregime. Humanitaire interventie, ingrijpen omwille van het lenigen van extreme noodsituaties, waaronder massale schending van de mensenrechten, ligt bijzonder gevoelig. Democratische interventie, directe bemoeienis met de interne politieke orde van landen, is echter nog veel ingewikkelder. Bemoeienis omwille van de politieke situatie in een land wordt over het algemeen gezien als een ongewenste schending van de nationale soevereiniteit.

Moet democratiebevordering inderdaad worden afgewezen als een onacceptabele vorm van inmenging in de binnenlandse aangelegenheden van onafhankelijke staten of is juist de nationale soevereiniteit als orderingsprincipe van de internationale betrekkingen achterhaald? Verdient het recht op democratie een plaats in het volkerenrecht en heeft de internationale gemeenschap in dat geval dan niet alleen het recht maar zelfs de plicht om democratische politieke verhoudingen te verdedigen en te bevorderen? Hoewel het uitgangspunt van niet-inmenging nooit heilig is geweest (integendeel: interventie in de binnenlandse aangelegenheden van staten is net zo oud als het begrip soevereiniteit zelf), is het perspectief de laatste decennia toch aanzienlijk verschoven. Soevereiniteit wordt geleidelijk minder als een exclusief recht en meer als een gedeelde verantwoordelijkheid gezien. De hamvraag is natuurlijk: wie bepaalt wanneer een staat zijn recht op soevereiniteit heeft verloren? Wie bepaalt of er moet worden ingegrepen? Het standaardantwoord is, niet zonder reden: de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties. Toch is de vraag gewettigd of ingrijpen in het geval van internationale agressie of omvangrijke schending van mensenrechten (ter leniging van humanitaire nood of ter ver-

dediging van democratische rechten) moet worden overgelaten aan een institutie waarin, vanwege het vetorecht, in de praktijk de stemmen van niet-democratische staten waarschijnlijk de doorslag zullen geven.

In de internationale politiek is non-interventie de norm, maar lijkt interventie de regel. Nationale soevereiniteit en internationaal ingrijpen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Het één bestaat niet zonder het ander. Nationale soevereiniteit wordt gewoonlijk teruggevoerd tot de Vrede van Westfalen (1648), die een einde maakte aan de Dertigjarige Oorlog en die het begin inluidde van wat wel als het moderne stelsel van soevereine staten wordt gezien. Aan het principe van de nationale soevereiniteit werd ruim een eeuw later, op het einde van de achttiende eeuw, het uitgangspunt van de non-interventie toegevoegd. Vanaf die tijd wordt niet-inmenging als moreel en politiek 'juist' gezien; terwijl interventie over het algemeen als problematisch wordt ervaren.

Praktijk en theorie van nationale soevereiniteit hebben echter nooit gespoord. Soevereiniteit en interventie zijn altijd controversiële begrippen geweest, onderhevig aan voortdurende discussie en politiek geïnspireerde aanpassing en herinterpretatie. Zij zijn ambivalent, niet vrij van tegenstrijdigheden en ze staan dikwijls op gespannen voet met de feitelijke machtsverhoudingen. Nationale soevereiniteit is altijd bepaald geweest door de concrete politieke context, zowel door de wijze waarop 'grote' mogendheden (regionaal of mondiaal) haar hebben uitgelegd als door de mate waarin staten de beperking van hun soevereiniteit vrijwillig hebben geaccepteerd (waarvan de Europese integratie het meest vergaande resultaat is). Dit bracht de Amerikaanse politieke wetenschapper Stephen Krasner ertoe het Westfaalse idee van nationale soevereiniteit af te doen als 'een voorbeeld van georganiseerde hypocrisie'.<sup>22</sup> Het is een enigszins overtrokken vaststelling wellicht, maar geheel bezijden de waarheid is ze niet.

Staten hebben door de eeuwen heen getracht hun eigen politieke orde aan anderen op te leggen. Zij hebben altijd gemeend dat zowel de eigen veiligheid als de internationale stabiliteit in belangrijke mate werd bepaald door de interne orde van andere staten en ze hebben derhalve op allerlei manieren getracht die interne orde te beïnvloeden. Dit gold vanaf de negentiende eeuw zowel voor 'status-quo'-staten (het optreden door conservatieve monarchieën als Rusland en Oostenrijk tegen republicanisme en liberalisme) als voor revolutionaire mogendheden (de 'export' van de revolutionaire orde door Frankrijk in de vroege negentiende eeuw en door bolsjewistisch Rusland in de eerste helft van de twintigste eeuw). Sommige dilemma's zijn van alle (moderne) tijden. De wandaden die de Turkse overheerser in het begin van de negentiende eeuw tegen de chris-

telijke onderdanen in Europa begingen, deden de mensheid 'sidderen', zoals de Britse minister van Buitenlandse Zaken Lord Castlereagh het ooit typeerde, maar ze brachten de grootmachten er aanvankelijk niet toe te interveniëren. Humanitaire overwegingen dienden ondergeschikt te blijven aan de stabiliteit op het continent. Onder invloed van de publieke opinie en met het oog op de instandhouding van het machtsevenwicht greep Engeland in 1827 toch in de Griekse Vrijheidsoorlog in, samen met de Fransen en de Russen. Buiten het continent hebben altijd andere overwegingen gegolden. Hier werd bemoeienis met de gang van andermans zaken als een vanzelfsprekendheid, als een recht, zo niet als een verplichting gezien.

Interventie is dus minstens zo oud als het statenstelsel zelf: van de contrareformatie tot en met *regime change* in Irak. Ze geschiedt op uiteenlopende manieren, met één overheersend doel: de beïnvloeding van de binnenlandse politiek en politieke orde van een land. De Amerikaanse politicoloog John Owen heeft de gemeenschappelijke kenmerken van meer dan vier eeuwen internationale inmenging (door hem gedefinieerd als 'forcible domestic institutional promotion') op een rij gezet.<sup>23</sup> Hij onderzocht 198 interventies in de periode van 1555 tot 2000 en komt tot de volgende conclusies. Interventie is zonder uitzondering een kwestie van ongelijke machtsverhoudingen: machtige staten (in een regionale of mondiale context) interveniëren in de interne aangelegenheden van minder sterke staten. Inmenging geschiedt vooral in de eigen regio, in buurlanden, en in landen die al worden geplaagd door ingrijpende veranderingen, politieke onzekerheid en instabiliteit. Interventie is geconcentreerd in historische 'clusters', in perioden waarin vaak sprake is van een sterke mate van grensoverschrijdende spanningen (religieuze conflicten, tussen 1600 en 1650; en ideologische tegenstellingen, tussen 1790 en 1850 en opnieuw tussen 1917 en 1991). Interventie is niet aan bepaalde typen staten gebonden: autoritaire regimes, dictaturen, democratieën, natiestaten of multinationale rijken – ze hebben zich alle ingespannen om de politieke gang van zaken in andere landen naar eigen hand te zetten. In de regel beogen staten natuurlijk vooral de 'export' van de eigen politieke orde. Amerika is wellicht de belangrijkste uitzondering: een democratische staat die zich in de loop van de recente geschiedenis, met name tijdens de Koude Oorlog, om strategische redenen heeft ingespannen om autoritaire machtsverhoudingen in andere landen in stand te houden.

In de loop van de twintigste eeuw werd de tegenstelling tussen internationale interventie en nationale soevereiniteit steeds scherper. De Volkenbond was weliswaar geïnspireerd op het principe van nationale soeve-

reiniteit en non-interventie, maar ging toch ook uit van de legitimiteit van internationale bemoeienis, zoals vastgelegd in de vredesakkoorden met de nieuwe staten in Europa. Ze bleek uiteindelijk niet in staat beide uitgangspunten te verzoenen en ging aan haar eigen tegenstrijdigheden ten onder. Na de Tweede Wereldoorlog leek het pleit beslecht in het voordeel van het non-interventiebegrip. Nationale soevereiniteit werd het ordenende principe van de internationale betrekkingen. Koloniale overheersing verloor iedere legitimiteit, aanvankelijk in de koloniale gebieden zelf en later ook in brede kringen in de voormalige koloniale mogendheden. Het aantal koloniën nam af; het aantal onafhankelijke staten groeide sterk. Bij nader inzien is het opmerkelijk hoe vanzelfsprekend en kritiekloos de vermeende 'triomf' van het non-interventieprincipe is geaccepteerd. In Europa werd immers de zelfbeschikking van een ganse regio aan banden gelegd: de Oost-Europese bondgenoten, dan wel satellietstaten, van de Sovjet-Unie. Oost-Europa werd een invloedssfeer van Rusland. De respectabiliteit van het idee van nationale zelfbeschikking kon hier uiteindelijk alleen nog worden afgeleid uit de grote moeite die de communistische ideologen en machthebbers zich getroostten om de beperkte soevereiniteit van de Oost-Europese staten voor te stellen als een hogere vorm van internationale betrekkingen.

De *Pax Sovietica* was in een aantal opzichten typerend voor de vorm die internationale interventie tijdens de Koude Oorlog aannam: structureel en voornamelijk unilateraal, door grote mogendheden in de periferie van hun invloedssfeer en door minder machtige staten in de eigen regio of in het voormalig koloniaal gebied. Ingrijpen op multilaterale grondslag, door internationale organisaties, was vanwege de mondiale ideologische tweedeling vrijwel uitgesloten. De militaire interventie in Korea (1950) werd mogelijk gemaakt door de, later zeer betreurde, afwezigheid van de Russische vertegenwoordiger bij de Verenigde Naties op het moment van de stemming. Het ingrijpen door de VN in de Republiek Congo (1961) werd van geringe strategische betekenis geacht. Ze zijn de uitzonderingen op de regel.

De verhoudingen kwamen anders te liggen na afloop van de Koude Oorlog. Het internationale recht bleef sterk anti-interventionistisch, maar in de praktijk werden de opvattingen over nationale soevereiniteit en niet-inmenging aanmerkelijk genuanceerd. Met het wegvallen van de mondiale tweedeling nam de geopolitieke noodzaak van unilateraal ingrijpen in de interne aangelegenheden van staten af, en kregen zowel de motivatie (ingrijpen in burgeroorlogen en andere crises met ernstige humanitaire consequenties), de legitimatie (van geopolitieke naar normatieve overwe-

gingen) als de mogelijkheden voor collectieve, multilaterale interventie een nieuwe stimulans. Nooit eerder sanctioneerde de Verenigde Naties zo frequent het interveniëren in de binnenlandse aangelegenheden van soevereine staten, door ‘coalitions of the willing’, door regionale organisaties of door individuele staten – doorgaans onder het mandaat van de volkerenorganisatie.

Het non-interventiebegrip werd in de negentiende eeuw door liberale politieke denkers omarmd teneinde de jonge, democratische orde te beschermen tegen het expansionisme van de dominante autoritaire machten. Non-interventie stond gelijk aan zelfbeschikking. Iedere natie was vrij haar eigen ‘regering’ te kiezen. Non-interventie was een integraal deel van de democratische ideologie.<sup>24</sup> Toch zijn democratieën net zo losjes omgesprongen met het begrip nationale soevereiniteit als autoritaire regimes. Het is gebruikt als argument om de democratie te verdedigen, op het moment dat democratische staten daartoe werden gedwongen; en het is opzijgezet op het moment dat ze in staat waren om de democratie te verbreiden.

Het volkenrecht bemoeit zich over het algemeen niet met de binnenlandse orde van staten. De Verenigde Naties heeft altijd bestaan uit lidstaten met een zeer uiteenlopende binnenlandse politieke orde en was niet de aangewezen instantie om één specifiek politiek bestel te bevorderen. Voor zover er sprake was van eensgezindheid over de aantasting van democratische rechten als rechtvaardiging voor internationale bemoeienis, dan gold dit de schending van het recht op zelfbeschikking – een product van het vrijwel unaniem beleden geloof in de rechtvaardigheid van het dekolonisatieproces. Het Handvest van de Verenigde Naties rept dan ook met geen woord over ‘democratie’, laat staan over een recht op democratie of democratisch bestuur. Hoewel het aantal internationale en juridisch bindende besluiten dat sancties mogelijk maakt in het geval van schending van mensenrechten de afgelopen decennia fors is gegroeid, worden er onder invloed van het eveneens sterk toegenomen aantal onafhankelijke staten ook steeds meer formele beperkingen gesteld aan internationale bemoeienis met de interne gang van zaken.

Over de politieke definitie van democratie is in de loop van de jaren negentig een redelijke mate van consensus gegroeid.<sup>25</sup> Alternatieve democratiebegrippen als socialistische democratie, volksdemocratie en zelfs het Aziatisch democratiemodel zijn verdwenen of hebben fors aan legitimiteit ingeboet.<sup>26</sup> Al tijdens de Koude Oorlog had ‘democratie’ zich geleidelijk een uiterst bescheiden plaats verworven in het internationale recht. Ze werd opgenomen in verschillende internationale verklaringen en ver-

dragen, soms met, soms zonder verdragsstatus (Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, 1948; het Internationale Verdrag Inzake Burger- en Politieke Rechten, 1966). Zelfs een recht op democratisch bestuur lijkt langzaamaan het internationale discours te zijn binnengeslopen, zonder dat het overigens een 'harde' juridische betekenis heeft gekregen. Ook het soevereiniteitsbegrip is in zowel praktische als morele zin bijgesteld. Democratiebevordering is een van de uitgangspunten van beleid van zowel individuele staten als van de internationale organisaties, die zich, na de Koude Oorlog, hebben ontworsteld aan de vermeende noodzaak van politieke neutraliteit. Internationale organisaties raken dan ook meer en meer betrokken bij de interne aangelegenheden van hun lidstaten. Op gezag van de Verenigde Naties is in het eerste decennium na de Koude Oorlog inderdaad in meer binnenlandse conflicten ingegrepen, in het bijzonder in de periferie van de ontwikkelde wereld, dan in de voorafgaande vier decennia van de volkerenorganisatie bij elkaar. In belangrijke mate geïnspireerd op het internationaal-politieke en militaire succes van *Operation Desert Storm* (februari 1991) is herhaaldelijk en om uiteenlopende redenen geïntervenieerd: van het afdwingen van een staakt-het-vuren in burgeroorlogen (Bosnië, Kosovo), het beëindigen van anarchie en genocide (Somalië respectievelijk Rwanda) tot en met *regime change* na staatsgreep (Haïti) of betrokkenheid bij internationaal terrorisme (Afghanistan). Militaire interventies in Somalië (1992), Rwanda (1994) en Haïti (1994) maakten duidelijk dat de VN Veiligheidsraad aan hoofdstuk VII van het handvest het recht ontleende om in te grijpen in de binnenlandse aangelegenheden van staten, niet om een militaire dreiging of genocide te keren, maar om een einde te maken aan ernstige humanitaire crises of massale schendingen van de mensenrechten.<sup>27</sup> Overigens is ingrijpen met duidelijk humanitaire oogmerken (door staten en internationale organisaties) dikwijls gelegitimeerd met andere argumenten: zelfverdediging, het voorkomen van internationale agressie of herstel van het legitiem gezag. Ook de bescherming of bevordering van democratie is verschillende malen opgevoerd als juridische rechtvaardiging voor ingrijpen door de VN (Haïti, resolutie 940, 1994; Sierra Leone, resolutie 1132, 1997; Oost-Timor, Veiligheidsraadresolutie 1272, 1999). Het ingrijpen in Haïti werd zelfs expliciet gerechtvaardigd als een poging de afgezette, vier jaar eerder democratisch gekozen regering van Jean-Bertrand Aristide weer in het zadel te helpen.

Na de val van het communisme en onder invloed van de mondiale opmars van de democratische staatsvorm werd een recht op democratie, of beter op democratisch bestuur, vaker in internationale verklaringen vastgelegd, zowel binnen als buiten de kaders van de VN. Allerlei internatio-



nale prioriteiten (van het eerbiedigen van mensenrechten tot en met goed bestuur of bescherming van het milieu) werden gerelateerd aan de democratische orde. Democratie werd als criterium voor lidmaatschap van internationale organisaties gehanteerd – en soms dienovereenkomstig toegepast. Zelfs het recht op internationale bevordering van democratie is in een enkel geval internationaal vastgelegd (Handvest van de Organisatie van Afrikaanse Staten, 1985; Harare Verklaring van het Commonwealth, 1991). Zoals de Britse juriste en thans rechter in het Internationaal Gerechtshof Rosalyn Higgins de groeiende eensgezindheid verwoordde: ‘Het doel van de interventiedoctrine in het internationale recht is te komen tot een aanvaardbaar evenwicht tussen de soevereine gelijkheid en onafhankelijkheid van staten aan de ene kant en de werkelijkheid van een interdependente wereld en de volkenrechtelijke verplichting jegens de menselijke waardigheid aan de andere kant.’<sup>28</sup>

De vraag is waarop een recht op, of nog sterker een plicht tot, democratische interventie gebaseerd kan zijn, anders dan op ‘harde’ juridische noties. We betreden hier het terrein van de morele argumentatie, waarbij het vertrekpunt in de literatuur meestal gevonden wordt bij Immanuel Kant (1724-1804). De excentrieke maar invloedrijke filosoof ging als een der eersten in op de vraag in hoeverre democratie als een internationale verantwoordelijkheid kon worden beschouwd. Kant stelde in zijn opstel *Zum ewigen Frieden* uit 1795 dat de verbreiding van de democratie (in Kants terminologie: de republikeinse staatsvorm) de internationale vrede en stabiliteit aanzienlijk zal bevorderden. Ook als we *for the sake of the argument* het anachronistische karakter van Kants denken accepteren (immers: van ‘democratie’, de tirannie van de meerderheid, moest hij weinig hebben), dan nog kan hij niet worden beschouwd als pleitbezorger van ‘democratische interventie’. Kant was een verklaard tegenstander van inmenging. ‘Geen enkele staat mag zich met geweld mengen in de constitutie en regering van een andere staat,’ luidde een van zijn ‘preliminaire artikelen’ op weg naar de eeuwige vrede.<sup>29</sup> Staten, van welke politieke orde ook, dienden zich zoveel als mogelijk te onthouden van inmenging in de interne politieke aangelegenheden van andere staten. Zelfverdediging was de enige legitieme grond voor het gebruik van geweld. Het principe van de non-interventie was voorwaarde voor vrede. Kant was er bovendien van overtuigd dat democratie niet van buitenaf kon of mocht worden opgelegd. Democratie komt van binnenuit. Geen enkel volk kan gedwongen worden vrij te leven.

Kants oppositie tegen ‘democratische interventie’ wordt gedeeld door veel van zijn liberale navolgers. De Engelse filosoof John Stuart Mill (1806-

1873) had over het algemeen weinig moeite met de Europese heerschappij over niet-Europese volkeren. Hij was wel van mening dat de Europese superioriteit geen kwestie was van 'natuur', maar van een 'samenloop van omstandigheden'. Mill geloofde niet in een universeel vrijheidsbegrip. 'Vrijheid, als principe, is niet van toepassing op enige stand van zaken die voorafgaat aan de mogelijkheid van mensen zich door middel van vrij en gelijkwaardig debat te ontwikkelen,' schreef hij in *On Liberty* (1859). 'Despotisme is een legitieme bestuursvorm wanneer het gaat om barbaren ('barbarians'), zolang althans de bevordering van vrij en gelijkwaardig debat het doel van de despoot is.'<sup>30</sup> En hoewel Mill speelde met de gedachte van een recht op interventie in het geval dat een vreemde mogendheid een liberale politieke orde met geweld zou onderdrukken, gold ook hij als uitgesproken tegenstander van internationale bemoeienis met de mate van politieke vrijheden in andere landen. Net als Kant meende Mill dat vrijheid (dat door de meeste negentiende-eeuwse denkers strikt werd onderscheiden van democratie) van binnenuit moest komen. Interventie frustrerde de inspanningen van volkeren zichzelf te bevrijden. Hij haalde het voorbeeld aan van de mormonen en hun, in zijn optiek abjecte, polygame praktijken. 'Een hedendaags auteur, in een aantal opzichten van aanzienlijke statuus, stelt niet zozeer (om zijn eigen woorden te citeren) een kruistocht voor tegen deze polygame gemeenschap, maar een beschavingsoffensief (een *civilizade*), om een einde te maken aan wat hij ziet als een stap terug in beschaving,' schrijft Mill. 'Mij dunkt echter dat geen enkele gemeenschap het recht heeft anderen te beschaven.' Dit was overigens geen pleidooi voor afzijdigheid. 'Laat ze hun missionarissen sturen, als het hen behaagt, laat ze ageren, en laat ze zich teweerstellen tegen de verbreiding van dergelijke doctrines in de eigen samenleving met ieder gerechtvaardigd middel dat tot hun beschikking staat (waartoe iemand het zwijgen opleggen niet kan worden gerekend).'<sup>31</sup> Mill had een uitgesproken praktische kijk op de bevordering van vrijheid (in zijn jargon: bescherming tegen de tirannie van politieke leiders)<sup>32</sup>: alles is afhankelijk van de mate waarin de massa's in staat zijn hun eigen lot in handen te nemen en te verbeteren...

Indien hij (Mills ontwikkelde medemens, AG) ervan overtuigd is dat hij daartoe in de gelegenheid is, dan zal hij de democratische beweging helpen; en als hij van mening is dat deze zich op eigen kracht snel genoeg ontwikkelt, dan zal hij haar in ieder geval niet frustreren. Meent hij echter dat de massa's niet in staat zijn de volledige controle over hun eigen regering uit te oefenen terwijl ze zich er desalniettemin voor

opmaken om, voorbereid of niet, deze controle te verwerven, dan zal hij zijn uiterste best doen hen hierop voor te bereiden en alle middelen aan te wenden om, enerzijds, de massa's wijzer en beter te maken, en, anderzijds, de sluimerende energie van de opulente en geletterde klassen te stimuleren...

Mills' late navolger John Rawls (1921-2004) kwam ruim een eeuw nadien tot eenzelfde conclusie, zij het op andere gronden. Volkeren genieten weliswaar een recht op vrijheid, gelijkheid en onafhankelijkheid, meende hij, maar staten hebben niet het recht zich in de interne aangelegenheden van andere staten te mengen als die rechten met voeten worden getreden. Interventie omwille van de rechten van de mens werd door Rawls niet gerekend tot de zogenoemde 'rechtvaardigheidsprincipes van de internationale gemeenschap'. Rawls maakte een instrumenteel onderscheid tussen 'primitieve' en 'moderne' ('advanced') samenlevingen. Laatstgenoemde samenlevingen zoeken internationale samenwerking en integratie en zijn dus beïnvloedbaar; eerstgenoemde gemeenschappen staan zo ver af van de 'liberale en fatsoenlijke samenlevingen' dat ze nauwelijks beïnvloed kunnen worden. Directe interventie was daarom niet aan de orde; vermanend toespreken wel:

Ik meen dat deze primitieve samenlevingen ervan moeten worden overtuigd dat zonder de eerbiediging van mensenrechten deelname aan een systeem van samenwerking simpelweg onmogelijk is, en dat een dergelijk systeem ook in het eigen belang is.

Alleen in uitzonderlijke gevallen, 'indien de schending van de mensenrechten buiten iedere proportie is en het opleggen van sancties geen effect blijkt te hebben, alleen dan is interventie met het oog op de verdediging van rechten van de mens aanvaardbaar en gewenst'.<sup>33</sup> Onder dergelijke omstandigheden hebben beschaafde landen ('well-ordered societies') volgens Rawls zelfs de *plicht* om 'onderdrukte' samenlevingen te hulp te schieten. Omdat de 'politieke cultuur' als de kern van het probleem kan worden beschouwd, zag Rawls overigens geen eenvoudig 'recept' voor dergelijke bijstand. 'Met geld smijten is over het algemeen niet verstandig,' concludeert hij, 'en het gebruik van geweld wordt sowieso uitgesloten door de *Laws of Peoples*' – Rawls' idee van recht en rechtvaardigheid dat de principes en de normen van internationale betrekkingen bepaalt.<sup>34</sup>

Communitaristische critici van Rawls, die hem gewoonlijk een vergaande mate van legalisme en een gebrek aan gemeenschapszin verwij-

ten<sup>35</sup>, bestrijden zijn fundamentele afwijzing van internationale interventie niet. De politiek filosoof Michael Walzer stelt dat 'hoewel staten zijn gesticht omwille van de bescherming van leven en vrijheid, mag door andere staten niet in naam van diezelfde waarden aan hun bestaan worden getornd (...) Vandaar het principe van de non-interventie.'<sup>36</sup> Walzer baseert deze stellingname op een communitaristisch getint argument, gebaseerd op het uitgangspunt van 'zelfhulp'. Politieke vrijheden kunnen alleen van binnenuit, door de gemeenschap zelf, worden gerealiseerd. Het is de politieke gemeenschap die bepaalt wat de 'dikte' van de eigen verantwoordelijkheid is. Aangezien er vooralsnog geen sprake is van een internationale gemeenschap, kan er dus ook geen sprake zijn van een internationale morele verplichting.<sup>37</sup> Overigens onderscheidt Walzer enkele belangrijke uitzonderingen op deze regel. Interventie die beoogt de situatie te herstellen van vóór een ingrijpen van buitenaf, is wel gewettigd. En dat geldt ook voor schendingen van de mensenrechten, zo ernstig dat ze 'het morele geweten van de mensheid schokken'. Iedere staat die beschikt over de mogelijkheden om een dergelijke massaslachting te stoppen, heeft volgens Walzer het recht om dit in ieder geval te proberen.<sup>38</sup> Walzer kan worden beschouwd als een 'minimalistisch universalist'.<sup>39</sup> Mensenrechten vormen een minimale universele standaard, maar democratie kan slechts bij hoge uitzondering inzet van internationale interventie zijn.

Ook de goeroe van het communitarisme, Amitai Etzioni, neemt een ambivalent standpunt in. Zijn beschouwing *From Empire to Community* – opgedragen aan de Libische leider Moammar Khaddafi (vanwege diens vermeende gedaanteverandering van internationale schurk tot verantwoordelijk staatsman) – is, zoals veel recente publicaties, vooral geïnspireerd op de buitenlandse politiek van Bush en zijn neoconservatieve raadgevers. Etzioni moet weinig hebben van internationale democratiebevordering. Democratie kan niet van buitenaf worden opgelegd, stelt ook Etzioni, en 'voortijdige' democratisering (als de juridische en culturele grondvesten van democratie ontbreken) is zelfs contraproductief. De overtuiging dat democratie 'op de punt van een bajonet' kan worden afgedwongen is 'hypocriet' en 'onpraktisch'. Mensenrechten en democratisering moeten krachtig worden bevorderd, maar alleen geleidelijk en op geweldloze wijze, aldus Etzioni. Etzioni hanteert een variant van de 'voorwaarden voor democratie'-benadering: 'Het is een onweerlegbaar feit dat democratie in landen waar de noodzakelijke sociale, culturele en economische condities ontbreken, zich slechts zeer geleidelijk kan ontwikkelen.' Interventie zou dan ook niet primair gericht moeten zijn op

democratisering, maar op het opengooien van 'traditionele en autoritaire samenlevingen'.<sup>40</sup>

Genoemde politiek filosofen zijn dus uiterst sceptisch over de mogelijkheid en wenselijkheid van democratische interventie, maar delen de opvatting dat ideeën, overtuigingen en instituties ertoe doen in de internationale politiek. Het gedrag van staten wordt niet uitsluitend bepaald door de structurele eigenschappen van de internationale orde (anarchie) en de onvermijdelijke instincten van staten (machtsontplooiing). Juist de interne orde van staten, hun ideologische en politieke eigenschappen (democratie, dictatuur) zijn een belangrijke variabele in de internationale politiek. Noch het gedrag van staten noch het karakter van de statenorde is een vaststaand gegeven. Ze zijn op vele manieren beïnvloedbaar.

De liberale en communitaristische visies onderscheiden zich derhalve aanzienlijk van wat vaak als de 'realistische' kijk op de internationale betrekkingen wordt gezien. Hoewel de werkelijkheid ingewikkelder is dan de tegenstelling tussen een liberale en realistische interpretatie van internationale betrekkingen suggereert, en de analytische (wetenschappelijke) en normatieve (politieke) dimensies van de discussie door elkaar lopen, speelt de (vermeende) dichotomie tussen idealisme en realisme een dominante rol in de discussie over democratie en internationale politiek.<sup>41</sup> Het gedrag van staten wordt in de realistische optiek niet bepaald door het politieke karakter van de staat of door de overtuigingen van individuele politici, maar door de 'natuur' van de menselijke soort en door het wezen van de internationale betrekkingen. Bovendien verschillen de 'ordende principes' van de binnenlandse en van de internationale politiek uitdrukkelijk van elkaar.<sup>42</sup> De anarchie van de internationale 'statenorde' dwingt democratieën en niet-democratieën tot hetzelfde gedrag, namelijk tot maximale machtsontplooiing.<sup>43</sup> In de realistische visie op internationale betrekkingen wordt de these van de democratische vrede (democratisering bevordert internationale stabiliteit), waarover later meer, niet zozeer ontkend als wel irrelevant geacht. (Neo)realisten, met inachtneming van alle onderlinge verschillen, zien in de democratische vrede een zoveelste poging van idealisten (ook hier: met of zonder 'neo') om aan de onaangename en onbeheersbare kanten van de internationale politiek te ontsnappen.<sup>44</sup> Realisten verwijzen graag naar het fiasco van *The Great Illusion*, de optimistische maar hardhandig gelogenstrafte analyse van de internationale orde die de Britse journalist Norman Angell (1872-1967) kort voor de Eerste Wereldoorlog publiceerde. Angell poneerde de stelling dat de steeds verdergaande mate van economische interdependentie van staten oorlog misschien niet onmogelijk maakte, maar wel uiterst irrationeel,

want onaantrekkelijk en dus onwaarschijnlijk. De kosten van oorlog (veroorzaakt door de verstoring van handels- en investeringsstromen) zouden de baten van oorlog (gebiedsverovering) verre overschrijden...

Moraliteit is niet gebaseerd op zelfopoffering maar op verlicht eigenbelang, een duidelijker en completer begrip van alle relaties die ons binden. En een dergelijk begrip zal zich steeds meer verbreiden (...) De tijden van vooruitgang door middel van geweld zijn voorbij; het zal nu gaan om vooruitgang door ideeën of in het geheel geen vooruitgang.<sup>45</sup>

Angell betaalde de eerste druk van *The Great Illusion* uit eigen zak. Uiteindelijk zou het werk in zeventien talen worden vertaald en een oplage van meer dan een miljoen exemplaren halen. De populariteit van het boek was niet alleen het gevolg van de originele, inventieve these die Angell presenteerde, maar vooral ook van de onbedoelde dubbelzinnigheid van de titel: de grote illusie. Vijf jaar na verschijning van *The Great Illusion* werd Angells ongelijk op ondubbelzinnige wijze bewezen, menen althans zijn critici. In de zomer van 1914 stortten de Europese staten, wederzijds afhankelijk of niet, zich vol enthousiasme in een onwaarschijnlijk destructieve oorlog, de Grote Oorlog. En tegen de logica van Angells voorspellende analyse in hielden ze het vier jaar vol. Omdat Angell de pointe van zijn analyse altijd heeft gehandhaafd (economische interdependentie maakt oorlog onwaarschijnlijk), werd zijn *The Great Illusion* tot het voorbeeld van de irrelevantie van de beredeneerde 'redelijkheid' in de internationale politiek.

Dramatischer echter dan de misvattingen van een journalist zijn de dwaalwegen van een politicus, zeker van een vooraanstaand politicus. De Amerikaanse president Woodrow Wilson is de kop van jut in menig 'realistisch' werk. De Britse historicus en journalist E.H. Carr (1892-1982), in zijn schoolvoorbeeld van het realisme in de internationale politiek, *The Twenty Years' Crisis*, typeert Wilsons vermeende synthese van moraliteit en rede als achterhaald en contraproductief, als een tegenstrijdige en utopische combinatie van belangen. Wilson belichaamde de 'eenzijdige intellectualisering van de internationale politiek', meende Carr. Zijn democratische interventie in het naoorlogse Europa deed Carr af als het 'product van abstracte theorie, die zonder ooit geworteld te zijn, snel verschrompelde'.<sup>46</sup> Hoewel Carr niet helemaal ongelijk had, en dat is een understatement, lagen in zijn geval realisme en opportunisme wel heel dicht bij elkaar. Voor Carr was 'macht' als zodanig een vorm van superieure moraliteit en van politieke legitimiteit. Wie deze macht had en waartoe

ze werd aangewend was in wezen irrelevant. Carrs obsessie met 'sterke mannen', van welke politieke oriëntatie ook, heeft hem altijd achtervolgd. 'Het is gevaarlijk een Machiavelli te zijn,' schrijft Hans Morgenthau (1904-1980), een van Carrs navolgers. 'Het is rampzalig om een Machiavelli zonder *virtù* te zijn.'<sup>47</sup> Toch is net als bij Carr de crux van Morgenthau's realisme de vermeende tegenstelling tussen het nationale belang en 'morele' of 'legalistische' overtuigingen. Ook Morgenthau veegt de vloer aan met het 'utopische', het 'sentimentele', het 'morele' en het 'legalistisch-moralistische' in de internationale politiek.

Het gemeenschappelijk kenmerk van al deze tendensen in het politieke denken is de vervanging van het nationale belang door een supranationale wijze van optreden. (...) Het nationale belang wordt in de waagschaal gelegd ten gunste van een gedachtespinsel, een product van wensdenken dat wordt voorgesteld als een valide norm van internationale politiek...<sup>48</sup>

Realisten bekritisieren dus zowel de analytische betekenis als de prescriptieve pretenties van de opvatting: vrede door democratie. De werkelijkheid (machtspolitiek) zou worden aangepast aan het ideaal (internationale vrede). Het is een vorm van zelfbegoocheling, aldus Morgenthau, van 'perfectionistisch escapisme' (waarvan ook hij Wilsons denken als het 'klassieke voorbeeld' ziet<sup>49</sup>).

In 'realistische' kringen wordt de overtuiging dat vrede stabiliteit brengt (een stelling waarop hierna uitgebreid wordt ingegaan) en om die reden zou moeten worden bevorderd als een intellectuele en politieke dwaling gezien. De these van de democratische vrede verleidt westerse staten, de Verenigde Staten voorop, tot onverantwoord gedrag, tot kostbare en ondoordachte militaire avonturen, kortom tot *imperial overstretch*. Op het hoogtepunt van de Koude Oorlog schreef Morgenthau al dat het vermeende ideaal van de democratieverbreiding het Amerikaanse buitenlandse beleid uitputte.<sup>50</sup> Dit argument wordt in de Verenigde Staten de laatste jaren weer met kracht naar voren gebracht. Juist de realistische school maant tot voorzichtigheid. De Amerikaanse politicoloog John Mearsheimer, een van de meest toonaangevende realisten in het huidige debat, gelooft niet dat internationale instituties na de Koude Oorlog een belangrijker rol zijn gaan spelen in de mondiale politiek dan ze in de voorafgaande decennia deden. Ze zullen nooit zo machtig worden dat ze grote mogendheden zo ver krijgen tegen de 'wetmatigheden van het realisme' in te gaan. Mearsheimer: 'De Verenigde Staten zijn het machtigste land in de wereld, en als

het erop aankomt, dan krijgen ze in de belangrijke internationale organisaties doorgaans hun zin. Mocht dit onverhoopt niet het geval zijn, dan zal Amerika de organisatie terzijde schuiven en handelen op een wijze die het noodzakelijk acht.<sup>51</sup> Mearsheimer is terughoudend. Er is geen sprake van een 'unipolaire' wereldorde (het uitgangspunt van neoconservatief internationaal denken), schrijft hij. De Verenigde Staten zijn geen hegemonale macht.<sup>52</sup> Het idee dat Amerika 'de mondiale politieagent of sheriff' is, of nog erger, 'het lichtend voorbeeld en de inspiratiebron van deze wereld' (zoals Lawrence Kaplan en Irving Kristol ooit schreven<sup>53</sup>), doet realisten als Mearsheimer gruwen. Zij hebben zich in reactie op de neoconservatieve internationale zendingsdrift in Irak en elders verenigd in de *Coalition for a Realistic Foreign Policy*, die een bescheidener en voorzichtiger buitenlands beleid voorstaat. Zoals de politicoloog Dimitri Simes de visie van de *Coalition* simpel en kernachtig formuleerde: 'Het najagen van een universele utopie staat op gespannen voet met de belangen van de Verenigde Staten.'<sup>54</sup>

### **De instrumentele betekenis van democratie: vrede**

De idee van de democratische vrede speelt een cruciale rol in de discussie over de mogelijke instrumentele betekenis van democratie en democratiebevordering. Het debat over de mogelijkheid en wenselijkheid van democratische interventie is onlosmakelijk verbonden met de discussie over de zin van internationale democratiebemoedigen. Degenen die vinden dat interventie niet 'kan' of 'mag', omdat democratie is gebaseerd op bepaalde structurele condities en nauwelijks van buitenaf kan worden beïnvloed en omdat interventie de internationale rechtsorde ondermijnt, zullen over het algemeen ook van mening zijn dat democratiebemoedigen op zich niet bijster relevant is. Zij zullen met andere woorden weinig waarde hechten aan de *instrumentele* betekenis van democratie.

In algemene zin zijn er twee redenen denkbaar voor democratiebevordering als uitgangspunt van buitenlands beleid: de intrinsieke waarde en de instrumentele betekenis van democratie. De intrinsieke relevantie van democratie kan als evident worden beschouwd. Slechts onder uitzonderlijke omstandigheden geniet een regime dat de democratische rechten schendt de voorkeur boven een politieke orde waarin burgers in vrijheid kunnen leven. Waarom zouden we anderen niet gunnen wat we zelf zo uitdrukkelijk waarderen? Democratie kan daarnaast ook een instrumentele betekenis hebben: ze zou bijdragen aan vrede en ontwikkeling. Dat is



minder evident. Draagt democratie inderdaad bij aan economische ontwikkeling en internationale veiligheid of is dit een kwestie van wensdenken, *all good things come together*?

Ook in deze discussie lopen de wetenschappelijke interpretaties en de politieke voorkeuren dwars door elkaar. Mocht democratie inderdaad bijdragen aan stabiliteit en ontwikkeling, dan is er des te meer reden om democratiebevordering hoog op de buitenlandspolitieke agenda te plaatsen. Maar is de theorie in overeenstemming met de werkelijkheid? Wat is de samenhang tussen het karakter van de 'interne' politieke orde enerzijds en het 'externe' gedrag van staten en de mate van sociaal-economische ontwikkeling anderzijds?

Voor een antwoord op deze vragen kunnen we opnieuw te rade gaan bij Immanuel Kant. Een republikeinse (thans: democratische) orde kenmerkt zich volgens Kant door de principes van vrijheid (van alle burgers), afhankelijkheid (van één *gemeenschappelijke* wetgeving) en gelijkheid (voor de wet). Een dergelijke staatsvorm bood in zijn optiek het meest reële vooruitzicht op internationale vrede.

Aangezien het in deze constitutie niet anders mogelijk is dan dat de instemming van de staatsburgers vereist is om te besluiten 'of er al dan niet oorlog moet komen', ligt er niets meer voor de hand dan dat zij zich ernstig zullen bedenken om een dergelijk verschrikkelijk spel te beginnen, aangezien zij immers alle ellende van de oorlog zelf moeten dragen.<sup>55</sup>

Kant hield wel een slag om de arm – hij was een idealist maar niet naïef. De 'eeuwige vrede' had onmiskenbaar utopische trekjes: wie moest de staten houden aan de afspraken die aan een dergelijke vredestoestand ten grondslag zouden liggen? En bovendien, zo meende Kant, oorlog was de 'natuurtoestand' van de mensheid; vrede was uitzondering.

De these van de democratische vrede is wel getypeerd als '*the closest thing to an empirical law*' in de internationale politiek.<sup>56</sup> Na de Koude Oorlog werd Kants analyse met grote vanzelfsprekendheid van toepassing verklaard op de nieuwe internationale politieke verhoudingen. President Clintons 'strategie van de uitbreiding', de uitbreiding van 'marktdemocratieën' wel te verstaan, was erop geïnspireerd: 'democratieën voeren vrijwel nooit onderling oorlog'.<sup>57</sup> Bush' gewapende strijd tegen het internationale terrorisme gaat uit van dezelfde veronderstelling. De liberale democratie en de markteconomie zouden het beste antidotum zijn tegen terrorisme, instabiliteit en oorlog. Niet iedere politicus omarmt de democratische vrede met evenveel enthousiasme, maar geen enkele democratische po-

liticus is geheel ongevoelig voor haar charmes. De these van de democratische vrede combineert belangrijke uitgangspunten van buitenlands beleid. Ze appelleert aan de messianistische drijfveren van de internationale politiek van menig democratische staat en statenverband – de Verenigde Staten en de Europese Unie voorop. Ze biedt een morele onderbouwing aan richting en inhoud van de buitenlandse politiek en, niet geheel onbelangrijk, ze leek realistischer dan ooit, toen met de ondergang van het communisme de belangrijkste universele uitdaging aan onze democratie en markteconomie was verdwenen.

In werkelijkheid ligt het allemaal net iets ingewikkelder. Om te beginnen worden onder de these van de democratische vrede in feite twee verschillende zaken begrepen. Enerzijds wordt de stelling verdedigd dat de verbreiding van democratie bijdraagt aan vrede, omdat democratieën minder snel geneigd zijn oorlog te voeren; anderzijds wordt beweerd dat democratisering bijdraagt aan internationale stabiliteit, omdat democratieën niet *onderling* oorlog voeren. De eerste stelling is discutabel; de tweede stelling lijkt een stuk overtuigender.

Zowel normatieve als institutionele factoren zouden bepalen dat democratieën over het algemeen minder agressief en oorlogszuchtig zijn dan autoritaire regimes.<sup>58</sup> Democratische besluitvormers worden in hun internationale politiek immers geacht te worden geleid door dezelfde normen van vreedzame conflictoplossing die ze ook binnenslands hanteren. Bovendien lijkt de democratie beter dan enig andere politieke orde in staat tegenstellingen te verzoenen en conflicten te reguleren, en mag van democratische verhoudingen in de binnenlandse politiek worden verwacht dat ze een positief, want vreedzaam, effect hebben op het buitenlands beleid. Ten slotte nemen democratische regeringen niet zonder reden aan dat gelijkgezinde regimes door dezelfde principes worden geleid. Dit bevordert het onderlinge vertrouwen, de voorspelbaarheid en stabiliteit van de internationale politiek.

Als de normatieve dimensie van de democratie regeerders al niet aanzet tot terughoudend en vreedzaam gedrag, dan toch in ieder geval haar institutionele eigenschappen. Democratie bevordert vrede, omdat de deling der machten, het systeem van *checks and balances*, het open publieke debat, de noodzaak van politieke verantwoording en legitimering oorlog als voortzetting van politiek met andere middelen een stuk ingewikkelder maakt. Democratische regeringen beschikken over een grotere mate van gevoeligheid voor de risico's van buitenlandse politieke avonturen dan autoritaire regimes. Larry Diamond vat het puntig samen:

Juist omdat democratieën binnen de eigen grenzen burgerlijke vrijheden, eigendomsrechten en de rechtsstaat respecteren, zijn democratieën de enige betrouwbare fundering waarop een nieuwe wereldorde van internationale veiligheid en voorspoed rust.<sup>59</sup>

In de literatuur over de democratische vrede wordt benadrukt dat democratieën minder vaak doelwit van internationale agressie zijn dan dictaturen. Worden ze betrokken in internationale conflicten, dan zijn democratieën over het algemeen niet alleen beter in staat om escalatie te voorkomen en vreedzame oplossingen te vinden, maar ook, als het erop aankomt, om op effectieve wijze oorlog te voeren. Historische ervaring wijst uit dat democratieën *beter* in oorlogsvoering zijn dan dictaturen. Dit ligt voor de hand. De belangrijkste reden wellicht waarom democratie zich als de ‘dominante’ staatsvorm heeft weten te handhaven, is omdat ze zowel in economisch als in militair opzicht de sterkste staatsvorm is gebleken. Dit is een in veel opzichten geruststellende gedachte, hoewel ze haaks staat op de lange tijd populaire overtuiging dat democratieën juist niet tot een effectieve internationale politiek in staat waren. Democratieën stonden per definitie op achterstand ten opzichte van hun autoritaire tegenstrevers, omdat zij, zoals Morgenthau het ooit formuleerde, niet in staat zouden zijn om de juiste afweging te maken tussen de ‘rationele voorwaarden van een goed buitenlands beleid’ en de ‘emotionele voorkeuren van de publieke opinie.’<sup>60</sup> Het blijft een intrigerende vraag: is er enige causaliteit tussen democratie en oorlogvoering? En wat is de cruciale variabele? Zijn democratieën beter in oorlogvoering dan dictaturen omdat het democratieën zijn of omdat ze rijker zijn, economisch en technologisch hoger ontwikkeld en derhalve in militair opzicht superieur?<sup>61</sup>

Het tweede aspect van de democratische vrede lijkt overtuigender: democratieën zijn wellicht niet minder oorlogszuchtig dan dictaturen, maar ze zullen niet snel *onderling* oorlog voeren. Democratisering bevordert de internationale stabiliteit, zo zou kunnen worden gesteld, omdat democratieën elkaar niet te lijf gaan. Aan deze stelling ontleent de these van de democratische vrede haar primaire politieke betekenis. Immers, hoe meer democratieën, hoe minder kans op oorlog.

Toch kunnen ook bij dit aspect van de democratische vrede kanttekingen worden geplaatst. Het eerste bezwaar is van getalsmatige aard. Het aantal democratieën is lange tijd zo beperkt gebleven dat uit de onderlinge relaties geen zinvolle conclusies kunnen worden getrokken. Oorlogvoering tussen democratische staten lag niet voor de hand – statistisch ge-

zien. Pas als een overwegend deel van de wereld uit democratieën bestaat, dan kan de these van de democratische vrede zinvol worden getoetst.

Een tweede kanttekening is dat democratische landen wellicht om andere redenen geen onderlinge conflicten uitvechten dan vanwege de (democratische) aard van hun politieke orde. Democratieën zijn over het algemeen relatief hoogontwikkelde, stabiele landen, wier economieën dikwijls onderling verweven zijn. Wellicht zijn democratieën juist om deze reden minder geneigd tot onderlinge oorlogvoering. Niet de politieke orde maar het economische bestel is in dit geval de doorslaggevende factor (Norman Angell krijgt alsnog gelijk).

Een derde kanttekening bij de these van de democratische vrede is van terminologische aard: wat verstaan we precies onder democratie? Is ons begrip van een politieke democratie een werkbare, een zinnige categorie in de internationale politiek van vóór de twintigste eeuw? De Amerikaanse politicologe Joanne Gowa meent dat aan de democratische vrede een empirische noch een theoretische basis ten grondslag ligt.<sup>62</sup> Zij concludeert op basis van min of meer dezelfde empirie als die van de protagonisten van de democratische vrede dat er de afgelopen anderhalve eeuw (van 1816 tot 1980) niet wezenlijk minder gewelddadige conflicten waren tussen democratieën onderling dan tussen democratische en niet-democratische staten. Er is één belangrijke uitzondering, schrijft ze, namelijk de Koude Oorlog. Met name in de jaren na de Tweede Wereldoorlog, toen er sprake was van een scherpe, mondiale tegenstelling, zagen democratieën af van het militair uitvechten van onderlinge geschillen. Vóór de Koude Oorlog zouden democratieën elkaar echter voortdurend te lijf zijn gegaan. In 1812 brandden de Engelsen Washington plat. De Verenigde Staten voerden oorlog met Spanje in 1898. En vooral de Eerste Wereldoorlog wordt dikwijls geïnterpreteerd als een oorlog tussen democratieën, en dus als een majeure ontkenning van de these van de democratische vrede – ook door tijdgenoten. Zo constateerde de vooraanstaande Amerikaanse historicus en diplomaat David Jayne Hill (1850-1932), dat de Eerste Wereldoorlog ‘nooit een oorlog omwille van de democratie is geworden, dat wil zeggen een conflict waarin één van de partijen heeft getracht de democratische staatsvorm over de wereld te verbreiden. Dit zou ook een twijfelachtige onderneming zijn geweest, in strijd met de werkelijke aard van de democratie.’<sup>63</sup>

Een laatste en belangrijkste bezwaar dat tegen de these van de democratische vrede kan worden ingebracht is het onderscheid tussen democratie en democratisering. Volwaardige democratieën mogen bijdragen aan internationale stabiliteit, maar geldt dit ook voor democratiserende landen,

voor landen in transitie? Leidt de overgang van dictatuur naar democratie niet veeleer tot meer in plaats van minder instabiliteit en conflicten? En wat betekent dit voor de wenselijkheid van internationale democratiebevordering? Jack Snyder meent dat er een empirisch waarneembare en causale relatie bestaat tussen democratisering, nationalisme en interne en grensoverschrijdende conflicten.<sup>64</sup> Juist in landen waar de democratische burgerzin (*civic skills*) nog goeddeels ontbreekt, waar de instituties van de vertegenwoordigende democratie nog onderontwikkeld zijn en waar de oude elites zich direct bedreigd voelen door de veranderingen, juist daar maken formele democratische hervormingen (vrije verkiezingen in het bijzonder) de kans op politieke instabiliteit het grootst.<sup>65</sup> Politici zullen onder dergelijke omstandigheden eerder geneigd zijn hun toevlucht te zoeken tot nationalisme en vergelijkbare, intolerante propaganda. Nationalisme in het bijzonder stelt machthebbers in de gelegenheid de retoriek van de volkssoevereiniteit ten volle te exploiteren, zonder zich er zelf aan te onderwerpen.<sup>66</sup> Vrijheid zonder democratie – Snyder acht de kans hierop vooral aanwezig in gemankeerde democratieën, in staten waar hybridische regimes regeren over verdeelde samenlevingen, en in instabiele regio's waar nog nauwelijks sprake is van internationale, geïnstitutionaliseerde samenwerking.

De door Snyder gesuggereerde relatie tussen democratisering, nationalisme en politiek conflict was met name geïnspireerd op de ontwikkelingen in postcommunistisch Oost-Europa. Democratie bleek inderdaad bestendig, nationalisme oogde over het algemeen beschaafd en politieke conflicten werden vooral op vreedzame wijze uitgevochten in de landen waar de levensstandaard het hoogst was, waar de (oude) elites zich niet bedreigd voelden door de veranderingen (en er soms zelfs een actieve bijdrage aan leverden) en waar ervaring met democratie niet geheel ontbrak – kortom in de landen van Centraal-Europa. Elders in de postcommunistische wereld, op de Balkan en in de voormalige Sovjet-Unie in het bijzonder, was het beeld inderdaad aanzienlijk minder rooskleurig. Hier kwam democratisering traag of niet op gang of stakte ze. In een reeks landen maakte democratisering de weg vrij voor politieke entrepreneurs en autoritaire heersers, die politieke repressie, burgeroorlogen en zelfs internationale conflicten leken te beschouwen als gepaste strategieën voor politieke overleving.

Toch zijn Snyders empirische observaties niet onomstreden. Het lijkt weinig twijfel dat democratisering ruimte biedt voor instabiliteit en conflict, maar de vraag is gewettigd of democratiserende landen inderdaad vatbaarder zijn voor oorlogsgeweld dan dictaturen. Kunnen de vele con-

flicten waarvan we de afgelopen decennia getuige zijn geweest werkelijk worden herleid tot gemankeerde democratiseringsprocessen en, in het verlengde daarvan, tot overijverige internationale democratiebevordering? Zijn de genocide in Rwanda, de burgeroorlog in Joegoslavië of de democratische regressie in delen van de voormalige Sovjet-Unie vooral bepaald door vroegtijdige, door het Westen opgedrongen democratisering of dienen andere en wellicht belangrijker variabelen in de analyse te worden meegenomen? De vraag zou moeten zijn: raken democratiserende landen vaker in oorlog dan niet-democratische landen *op een vergelijkbaar ontwikkelingsniveau*? In *The Democracy Advantage* komen de Amerikaan Morton Halperin en zijn beide medeauteurs tot een ontkennend antwoord, en op redelijk overtuigende gronden. Vanaf de jaren tachtig is er sprake van een duidelijke afname van het aantal oorlogen (burgeroorlogen en internationale conflicten), stellen zij.<sup>67</sup> Het aantal conflicten in democratiserende landen zou niet hoger zijn dan de mondiale norm van de afgelopen twee decennia (vanaf 1980). Democratiserende landen zouden zelfs minder conflictueus zijn dan autoritaire regimes<sup>68</sup>, vooral als de mate van sociaal-economische ontwikkeling in de vergelijking wordt meegenomen.

Terecht bekritiseert Snyder de aanvankelijke naïviteit waarmee in het Westen werd gedacht over de mogelijkheid de democratische transitie in de postcommunistische wereld te *managen*. Snyders kritiek op de veronderstelling dat instituties die effectief blijken in de westerse wereld ook vanzelfsprekend een heilsame werking hebben elders is juist. De verkiezingen die onder Amerikaanse druk en onder controle van de OVSE werden georganiseerd in Bosnië-Herzegovina (in september 1996), minder dan een jaar na de ondertekening van het akkoord van Dayton (december 1995), hebben de politieke macht van degenen die in belangrijke mate verantwoordelijk waren voor het uitbreken van de oorlog en voor de gruweldaden die sindsdien werden begaan, op democratische wijze gelegitimeerd. De vroegtijdige stembusgang van de Bosniërs was het argument dat het Amerikaanse Congres diende te overtuigen in te stemmen met het sturen van troepen overzee. De verkiezingen in september werden gepresenteerd als de formele bezegeling van het democratiseringsproces in Bosnië. Ze waren de exit-strategie van president Clinton. In werkelijkheid zouden de verkiezingen het democratiseringsproces in de voormalige Joegoslavische deelrepubliek echter ernstig belasten en aanzienlijk vertragen. Hegemoniale machtsverhoudingen, scheiding van etnische groepen in federatieve eenheden of autonome staten, zelfs beperking van de persvrijheid kunnen zinvoller zijn dan de invoering van democratische insti-

tuties en procedures, stelt Snyder: ‘Het ideaal van democratische rechten, van de civil society, van compromisloze rechtvaardigheid en van het vrije woord zal op pragmatische wijze moeten worden verzoend met een weerspannige samenleving.’<sup>69</sup>

In theoretisch opzicht is er weinig in te brengen tegen Snyders analyse, maar welke praktische conclusies kunnen eruit worden getrokken? Snyder stelt zich terughoudend op. ‘Zorg voor de juiste volgorde’<sup>70</sup> – daar gaat het hem om. Dring landen geen vergaande democratisering op als de instituties van de democratie (de rechtsstaat, een vrije pers, een onafhankelijke rechtspraak) nog niet geworteld zijn. De visie van Snyder komt dicht in de buurt van de invloedrijke ‘democriatiekritiek’ van Fareed Zakaria in diens *The Future of Freedom*. Ook Zakaria meent dat de mondiale verbreiding van democratie vooral heeft geleid tot de proliferatie van ‘illiberale’, autoritaire, kortweg pseudodemocratieën. Een stevige rechtsstaat van licht autoritaire snit is verre te prefereren boven louter electorale, incompetente of corrupte democratieën. Het klinkt alleszins redelijk, maar de analyses van Snyder en Zakaria roepen toch weer nieuwe vragen op. Wie bepaalt op welk tijdstip en op welke gronden een samenleving toe is aan democratisering? Moeten we een bevolking de mogelijke voordelen van democratiebevordering onthouden, omdat ze er nog niet rijp voor zou zijn? Als ‘onvolledige transitie’, zoals Snyder het typeert, de kansen op interne conflicten en internationale oorlogen eerder vergroot dan verkleint, zou de internationale gemeenschap de democratische veranderingen dan moeten zien te ontmoedigen of juist bevorderen? En wat staat ons te doen als vanuit het land zelf een pleidooi voor democratisering komt? Moet de druk op autoritaire leiders in dat geval worden opgevoerd of afgezwakt?

Zowel Zakaria’s als Snyders analyses herinneren ons eraan dat internationale democratiebevordering meer is dan het in praktijk brengen van een reeks moreel verheffende en universeel toepasbare politieke uitgangspunten. Internationale democratiebevordering is zinloos, zo niet contraproductief, als ze geen rekening houdt met de politieke en maatschappelijke omgeving waarin de veranderingen zich afspelen. Zelfs als de empirische onderbouwing van ‘democratisch vrede’ overtuigt, dan nog is de these niet altijd relevant in de praktijk van de dagelijkse politiek. Er zijn meer mogelijkheden om de nationale belangen en de internationale stabiliteit te dienen dan de verbreiding van democratische verhoudingen. Bovendien is de relatie tussen democratie en internationale stabiliteit niet eenduidig. Zoals democratie internationale stabiliteit bevordert, zo kan internationale veiligheid als een voorwaarde, of ten minste als een belangrijke stimulans voor democratisering worden gezien. Zwakke staten,

staten in oorlog of in een uitgesproken vijandige omgeving zullen niet snel het onvoorspelbare en gevaarlijke pad van de democratisering kiezen, als ze daar überhaupt al toe in de gelegenheid zijn. Stabiliteit komt voor democratie – dat is evident. In landen waar nauwelijks sprake is van staatsgezag, in het toegenomen aantal ‘zwakke’ of ‘mislukte’ staten van deze wereld, lijkt democratiebevordering inderdaad vrijwel zinloos. Zonder staat geen democratie. Maar waar ligt de grens? Waar houdt Zakaria’s ‘rechtsstaat’ op en begint politieke repressie? En is een niet-democratische rechtsstaat uiteindelijk geen contradictio in terminis?

### **De instrumentele betekenis van democratie: ontwikkeling**

Wat geldt voor vrede en stabiliteit, geldt wellicht ook voor een tweede instrumentele dimensie van democratiebevordering: democratie stimuleert economische ontwikkeling. De relatie tussen politieke democratie en economische modernisering is echter nog meer omstreken dan de samenhang tussen democratie en vrede. Ze is dan ook, net als de these van de democratische vrede, inzet van zowel uitvoerig academisch debat<sup>71</sup> als van wisselende politieke en ideologische voorkeuren: van pro-autoritaire sympathieën tijdens de Koude Oorlog, via meer pro-democratische opvattingen in de jaren negentig (het benadrukken van ‘goed bestuur’), naar opnieuw een voorzichtige nuancering van het economisch nut van politieke democratie thans, nu de euforie van het einde van de Koude Oorlog voorbij is. In het academisch debat lijkt eensgezindheid over een ‘minimalistische’ samenhang tussen economische ontwikkeling en democratie. Ten minste kan worden vastgesteld dat sociaal en economische ontwikkeling de kansen op democratisering bevordert (niet garandeert) en dat in economisch opzicht hoger ontwikkelde democratieën minder kans hebben terug te vallen in autoritaire staatsvormen dan democratische landen met een lager ontwikkelingsniveau.

Als democratisering gerechtvaardigd wordt met de belofte dat de levensomstandigheden zullen verbeteren, en dat is in landen in democratische transitie onveranderlijk het geval, zal het uitblijven van economische verbeteringen onvermijdelijk leiden tot politieke desillusie. In de post-communistische wereld gold jarenlang dan ook maar één politieke wet: regeringspartijen verliezen de verkiezingen. De Burger Democratische Partij van de huidige Tsjechische president Vaclav Klaus en de Socialistische Partij in Hongarije zijn de uitzonderingen op de regel. Dit is in zekere zin ook het voordeel van de democratie: politieke frustratie kan zich in



electorale zin manifesteren, verkiezingen zijn een veiligheidsventiel. De elasticiteit en het incassingsvermogen van de democratie geven reden tot optimisme. Maar economisch geïnspireerde onvrede met de democratie kan zich ook op andere wijze manifesteren: omvangrijke apathie of onvrede met de democratische orde als zodanig. Bijna de helft van de Latijns-Amerikanen (43 procent) die in 2004 in een uitgebreid onderzoek van het Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties (UNDP) werd gevraagd naar hun politieke opvattingen, gaven de voorkeur aan een 'autoritaire leider' boven een democratische regering, als die in staat zou zijn de economische situatie te verbeteren.<sup>72</sup>

Lange tijd is verondersteld dat de economische ontwikkeling van arme landen juist een autoritair politiek bestel vereiste. Economische ontwikkeling werd dikwijls gebruikt als een argument *tegen* democratie, althans tegen de 'burgerlijke', liberale democratie. Deze redenering werd zowel gehanteerd door de machthebbers in veel ontwikkelingslanden als door hun al dan niet ideologisch geïnspireerde sympathisanten in het Westen. Het dekolonisatieproces in Afrika leidde dan ook tot de snelste toename ooit van het aantal autoritaire regimes in de wereld. Maar ook in internationale ontwikkelingsorganisaties werd verlichte dictatuur lange tijd als het meest geschikte politieke regime voor economische modernisering en vooruitgang gezien. Autoritaire regimes werden beter in staat geacht de dikwijls beperkte bronnen van ontwikkeling te mobiliseren en in de gewenste richting te sturen. Ze zouden vrij zijn van kortetermijndenken (bepaald door verkiezingencycli), van politiek geïnspireerd opportunisme en van de consensusneiging die eigen is aan democratiëën. Autoritaire regimes verschaften de zekerheid, de voorspelbaarheid en de *law and order* die als voorwaarden voor ontwikkeling werden beschouwd.

Samuel Huntingtons *Political Order in Changing Societies*<sup>73</sup> is het meest invloedrijke academische pleidooi geweest voor de beperking van politieke vrijheid ten behoeve van economische ontwikkeling. Huntingtons stellingname was koren op de molen van menig revolutionaire en antiwesterse alleenheerser die de voormalige koloniën langs niet-burgerlijke (lees: niet-democratische) weg zou opstoten in de vaart der volkeren. Vanaf het einde van de jaren zeventig kwam daar een minder ideologisch geïnspireerde overweging bij: autoritaire modernisering werkt echt! De 'Aziatische tijgers', succesvol moderniserende landen als Singapore, Taiwan en Zuid-Korea, bewezen dat autoritaire politiek, zelfs dictatuur, uitstekend samenging met economische ontwikkeling en modernisering. Sterker, deze landen zouden zich juist kunnen ontwikkelen *omdat* ze niet democratisch (in de betekenis van de liberale, 'westerse' democratie) waren.

Na de Koude Oorlog werden ook in deze discussie de bakens danig verzet. Een nieuwe orthodoxie deed opgeld: politieke en economische vrijheden zijn onlosmakelijk verbonden. Democratie bevordert juist economische ontwikkeling. Aan deze stelling lijkt net als aan de relatie tussen democratie en vrede een redelijke empirische basis ten grondslag te liggen. Vrijwel alle 'rijke' landen met 'productieve' economieën (hetgeen de meeste olieproducerende, *rent-seeking* staten, uitsluit) zijn democratisch. Dit is geen toeval, maar het is ook geen strikt causale redenering. Immers, niet alle democratieën zijn rijk en niet alle snel ontwikkelende landen zijn democratisch. Wijdverbreide armoede en bestaansonzekerheid kunnen democratisering in de weg staan, maar hetzelfde geldt voor bepaalde vormen van rijkdom, met name aan strategische grondstoffen (olie, gas, metalen, diamanten). Aan de andere kant kan economische ontwikkeling alternatieve bronnen van rijkdom en macht creëren, die door oligarchische tendensen in de politieke besluitvorming juist zullen worden gefrustreerd. Economische groei versterkt de sociale structuren en waarden die bevorderlijk zijn voor een democratische politieke cultuur: tevredenheid, vertrouwen, competentie, openheid en tolerantie. En ten slotte maakt economische ontwikkeling de maatschappelijke herverdeling mogelijk, waarmee de sociale basis van de democratie aanzienlijk kan worden verbreed.<sup>74</sup> Economische hervormingen zijn echter riskant. 'Arme' democratieën zijn veel kwetsbaarder dan 'rijke' democratieën<sup>75</sup> en een democratische politieke orde loopt aanzienlijk minder kans op autoritaire interventie in ontwikkelde dan in onderontwikkelde landen.<sup>76</sup>

Deze kanttekeningen benadrukken het gewicht van economische ontwikkeling als stimulans voor politieke democratisering. Hoewel niet is gezegd dat sociaal-economische ontwikkeling per se aan politieke democratisering voorafgaat, variëren deze observaties op de 'voorwaarden voor democratie'-benadering. De relatie tussen democratie en ontwikkeling kan echter ook worden omgedraaid: democratie bevordert ontwikkeling. Huntington heeft zijn oordeel over de samenhang tussen democratie en economische modernisering in de loop der jaren stevig bijgesteld. In *The Third Wave* concludeert hij dat juist democratisering een gunstig effect heeft op wat hij typeert als 'brede' sociaal-economische ontwikkeling: een combinatie van industrialisering, urbanisatie en scholing, waarbij de beperking van de macht van de staat een belangrijke factor is. Vrijheid is het cruciale criterium. Belastingheffing is de lakmoesproef. Huntington: "No taxation without representation" was een politieke eis; "no representation without taxation" is een politieke realiteit.<sup>77</sup>

Onder gelijke omstandigheden, als extreme variabelen als oorlog en chaos buiten beschouwing worden gelaten, biedt democratie meer kansen op bestendige economische modernisering en groei dan autoritaire of dictatoriale politieke verhoudingen. In een reeks landen is de noodzaak van economische modernisering dan ook uiteindelijk gestuit op de beperkingen van de autoritaire politieke orde. Dit bleek zowel in de meeste Oost-Europese landen, waar het machtsmonopolie van de communistische partij en de commandostructuur van de economie iedere inventiviteit en ondernemingszin effectief elimineerde, als in een aantal snel groeiende economieën in Azië, in Taiwan, in Zuid-Korea en zelfs tot op zekere hoogte in China. Elders bood de vigerende dictatoriale politieke orde überhaupt geen uitzicht op substantiële groei of ontwikkeling (vooral in Afrika en in het Midden-Oosten). Het is evident dat democratische instituties geen vereiste zijn (of zijn geweest) voor economische groei en modernisering. Sommige aspecten van de democratie, zoals de electoraal geïnspireerde onwil om impopulaire besluiten te nemen, zouden zelfs op gespannen voet kunnen staan met een gezond economisch beleid. Toch groeit de overtuiging dat democratische instituties wel degelijk bijdragen aan evenwichtige economische groei.<sup>78</sup> Waar politieke leiders worden gekozen, waar de politieke macht niet wordt gemonopoliseerd door een kleine elite en waar burgers in de gelegenheid worden gesteld in vrijheid deel te nemen aan het maatschappelijk leven – daar blijken de kansen op een relatief rechtvaardige economische ontwikkeling het grootst, ook, en dat is de crux, in de landen waar het inkomen per hoofd van de bevolking als ‘laag’ kan worden getypeerd. Democratie is geen luxe die arme landen zich niet kunnen permitteren. Niet alleen zijn arme landen in staat te democratiseren; ‘arme democratieën zijn ook beter toegerust om economische ontwikkeling te realiseren.’<sup>79</sup> Democratie en ontwikkeling gaan niet alleen samen; ze versterken elkaar. De Indiase econoom en winnaar van de Nobelprijs Amartya Sen is de meest eloquente pleitbezorger van deze stelling.<sup>80</sup>

Vrijheden zijn niet alleen het primaire doel van ontwikkeling, ze behoren ook tot haar belangrijkste methoden. Niet alleen het evaluatieve belang van vrijheid dient te worden erkend, maar ook de opmerkelijke empirische relatie tussen verschillende vormen van vrijheid. Politieke vrijheden (zoals vrijheid van meningsuiting en het recht op vrije verkiezingen) dragen bij aan economische veiligheid. Maatschappelijke kansen (op onderwijs of gezondheidszorg) maken economische participatie mogelijk. Deelname aan het economisch leven (aan handel en

productie) bevorderen zowel persoonlijke rijkdom als publieke sociale voorzieningen. Ze versterken elkaar wederzijds.

Het zijn in de optiek van Sen juist de essentialia van de politieke democratie die ontwikkeling bevorderen: deling van de macht, openheid en aanpassingsvermogen.<sup>81</sup> Dictaturen lopen een veel groter risico op interne conflicten en burgeroorlogen als ook op economische rampspoed. Over het geheel genomen zijn democratieën in economisch opzicht stabiel en in sociale zin rechtvaardiger dan autoritaire regimes. In geen enkele functionerende meerpartijdemocratie, arm of rijk, heeft zich ooit een hongersnood voltrokken, stelde Sen ooit vast.<sup>82</sup> Als regeringen dat willen, blijken hongersnoden eenvoudig te kunnen worden voorkomen. Politieke vrijheid draagt in belangrijke mate bij aan de vrijwaring van essentiële economische nood, inclusief de hongerdood.

Het inzicht dat goed bestuur (gebaseerd op (in)formele sociale instituties als persvrijheid, een meerpartijstelsel en een functionerend rechtssysteem) een belangrijke variabele van ontwikkeling is, heeft in de praktijk echter nauwelijks geleid tot de koppeling van ontwikkelings samenwerking aan democratiebevordering. Er is een beperkte en een ruime definitie van goed bestuur. In het eerste geval wordt goed bestuur beschouwd als 'gezond ontwikkelingsbeleid', een technocratische definitie die door de Wereldbank en andere financiële instellingen wordt gehanteerd. In het tweede geval wordt goed bestuur in meer politieke zin begrepen als 'democratisch bestuur'. De criteria van goed beleid en democratisch bestuur overlappen in belangrijke mate: vrijheid en ruimte voor eigen initiatief, rechtszekerheid, transparantie en openheid. Ze zijn echter niet identiek. Er waren legio landen waar economische rechtszekerheid werd gekoppeld aan gebrek aan politieke vrijheid. In het Chili van Augusto Pinochet was het recht op bezit lange tijd bovengeschikt aan het recht op vrijheid, zelfs aan het recht op leven.

Er is weinig reden te veronderstellen dat ontwikkelingshulp de afgelopen decennia wezenlijk heeft bijgedragen aan economische ontwikkeling (de positieve, kleinschalige effecten van projecten daargelaten) of aan politieke democratisering.<sup>83</sup> Hulp was dienstig aan de nationale belangen van de donorstaat, en werd bepaald door regionale nabijheid, historische ervaringen en sympathieën (voormalige koloniën), door culturele affiniteit (taalverwantschap) of door al dan niet politiek geïnspireerd medelijden. Economische en financiële bijstand zijn vooral verleend op strategische of opportunistische gronden, waartoe het democratisch gehalte van landen of zelfs het perspectief op democratisering lange tijd niet werd

gerekend. Hulp is in overwegende mate naar regeringen gegaan en droeg in de praktijk bij aan de versterking van repressieve en corrupte staatsmacht. Ontwikkelingshulp heeft bovendien vergaande en ongewenste afhankelijkheidsrelaties gecreëerd en ze heeft de noodzaak voor machthebbers om verantwoording af te leggen aan de eigen bevolking niet bepaald gestimuleerd. Ontwikkelingshulp is in politiek opzicht 'blind' gebleken. Democratische *conditionality* was lange tijd taboe en is nog steeds omstreten. Het stellen van politieke voorwaarden in ruil voor hulp werd niet alleen gezien als een ongewenste inmenging in de binnenlandse aangelegenheden van staten, maar vaak ook als een irrelevant criterium van ontwikkeling, zo niet als een mogelijke hindernis voor de gewenste economische hervormingen. Autocratische landen maakten dan ook niet minder kans op financiële en economische steun dan democratische staten en dit gold in het bijzonder voor landen die een voor het Westen, met name de Verenigde Staten, strategische betekenis hadden (zoals de dictaturen Egypte en Pakistan).<sup>84</sup> En onder de hoger ontwikkelde landen in wat eens de derde wereld werd genoemd (met een inkomen per hoofd van de bevolking tussen 1.000 en 2.000 dollar per jaar), ontvingen dictaturen zelfs uitdrukkelijk meer hulp (als percentage van het bnp) dan democratieën.<sup>85</sup> Pas in de loop van de jaren tachtig, toen de Koude Oorlog op zijn einde liep en steeds minder werd getwijfeld aan de causaliteit van goed bestuur en sociaal-economische ontwikkeling, werd het democratisch gehalte van staten een criterium van ontwikkelingssamenwerking – althans in theorie. In de praktijk veranderde er echter ook toen niet zoveel. Traditionele veiligheidspolitieke argumenten als anticommunisme werden vervangen door vergelijkbare criteria als de bijdrage aan de strijd tegen het internationale terrorisme; terwijl historische en culturele affiniteit met en het economisch eigenbelang van de donorstaten recht overeind bleven. Over het geheel genomen blijft ook nu nog bij de afweging of een land voor substantiële hulp in aanmerking komt, het democratische gehalte van de staat een ondergeschikt argument. Hulp wordt nog altijd meer gezien als een stimulans voor democratische veranderingen dan dat democratisering als een voorwaarde voor hulp wordt beschouwd. Ontwikkelingssamenwerking, ook door de Europese Unie, blijft in de praktijk in belangrijke mate politiek neutraal.<sup>86</sup>

Vanzelfsprekend is het stellen van politieke voorwaarden geen *short cut* naar democratie. Het zou moeten gaan om de inzet van een combinatie van positieve impulsen, sancties en overige maatregelen, afhankelijk van de feitelijke situatie in een land en primair gerelateerd aan de gewenste richting van de politieke veranderingen, niet aan een ideale, imaginaire

eindsituatie.<sup>87</sup> Bovendien moet worden voorkomen dat het stellen van voorwaarden door externe instanties de betrokkenheid bij hervormingen van de elites zelf (in het internationale jargon: *ownership*) ondermijnt of overbodig maakt. Voor veel Europeanen, en voor de burens van de Europese Unie in het bijzonder, staat Europa vooral voor wat hun lange tijd is onthouden. Voor veel Oost-Europeanen was de ‘terugkeer naar Europa’ een inspirerend en richtinggevend perspectief voor postcommunistische veranderingen. Europa is een kwestie van ‘relatieve geografie’, concludeert Tony Judt.<sup>88</sup> Deze relatieve geografie kan echter ook worden begrepen als een argument *tegen* de eigen geschiedenis. Zowel in de meeste Oost-Europese landen die (nog) geen uitzicht hebben op het lidmaatschap van de Europese Unie (waaronder Turkije) alsook door de Unie zelf wordt het perspectief op toetreding steeds vaker gekoppeld aan dat op democratisering. Het is een veelgebruikt argument in de discussie over de uitbreiding van Europa: zonder perspectief op toetreding geen perspectief op democratie. Het is een gevaarlijke redenering. Ze legt de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de democratisering van oostelijk Europa bij de Europese Unie en niet waar ze hoort, namelijk bij de elites in die landen zelf. Dezelfde redenering gaat ook op voor andere delen van de wereld. Het is verhelderend om in de oneindige discussie over de voortdurende ellende in de zogeheten Democratische Republiek Congo vast te stellen waar het uiteindelijk om gaat: ‘Congo heeft geen gebrek aan internationale hulp. De Democratische Republiek Congo heeft een tekort aan patriotten.’<sup>89</sup>

De conclusie dat de verbreiding van vrijheid en democratie zowel een doel op zich is als belangrijke instrumentele betekenis heeft, is een cruciaal aspect van de discussie over de zin en onzin van internationale democratiebevordering. Als democratie inderdaad bijdraagt aan de bestrijding van armoede, onderontwikkeling en instabiliteit, dan is dat een extra reden om democratiebevordering tot speerpunt van buitenlands beleid te maken. Zowel de instrumentele als de intrinsieke betekenis van democratiebevordering zegt veel over de wenselijkheid van deze vorm van buitenlandse politiek, maar vooralsnog weinig over de praktische mogelijkheden. Over de praktische beperkingen van democratiseringshulp gaat het volgende hoofdstuk. Het ‘bereik’ van de internationale democratiebevordering is begrensd. Voor zover niet het nationale belang van westerse staten bepaalt dat de internationale democratiseringsinspanning niet overal dezelfde urgentie heeft (waaruit mede de ‘inconsistentie’ van democratiebevordering voortvloeit, waarop in het laatste hoofdstuk zal worden ingegaan), doen de geslotenheid, het autoritaire of juist ernstig gemankeerde karakter

van staten, de virulentie van antiwesterse sentimenten of de diepe verdeeldheid van veel samenlevingen dat wel. De derde democratische golf blijkt aan een belangrijk deel van de wereld voorbij te zijn gegaan. Onze internationale democratiebemoeyenis heeft lang niet overal evenveel effect gesorteerd – als er überhaupt al sprake van democratiebevordering is geweest. Over de ‘witte plekken’ van Huntingtons democratiseringsgolf en over de hiaten in de internationale democratiebevordering gaat het volgende hoofdstuk.

### **3 Democratische regressie – hybridische regimes, protectoraten en mislukte staten**

De groei van het aantal democratieën en de toename van internationale democratiebevordering hebben elkaar in de afgelopen decennia wederzijds beïnvloed. Democratiseringshulp kwam pas goed op gang nadat eerst in zuidelijk Europa, daarna in Latijns-Amerika en het Verre Oosten en ten slotte ook in Oost-Europa autoritaire regimes democratische veranderingen accepteerden. Internationale democratiebevordering heeft het mondiale democratiseringsproces niet in gang gezet, maar wel bevorderd en gestimuleerd. Internationale betrokkenheid is vooral relevant gebleken in landen die zich al in een democratiseringsproces bevonden.

In *The Third Wave* stelt Samuel Huntington vast dat de eerste twee golven van democratisering werden gevolgd door perioden van democratische regressie en verval. Een dergelijke ontwikkeling is nu ook zichtbaar. Het aanvankelijk optimisme over de mondiale verbreding van democratie, door sommigen getypeerd als de definitieve overwinning van de westerse liberale orde, is aan erosie onderhevig. Er is sprake van een toenevend aantal louter formele democratieën of hybride regimes (Zakaria's *illiberal democracies*), waar de instituties van de democratie weliswaar overeind blijven, maar de feitelijke werking en betekenis van het politieke bestel steeds minder overeenkomsten vertonen met wat in redelijkheid als democratisch kan worden beschouwd. Ook de derde democratische golf is op haar grenzen gestuit. Aan sommige landen is de democratisering goeddeels voorbijgegaan (de 'witte plekken' van de derde democratische golf), in andere landen blijkt sprake van een serieuze democratische regressie. En het gaat hier niet om marginale staten. Kan eigenlijk wel van een mondiale opmars van de democratie worden gesproken zolang China en Rusland, respectievelijk het meest bevolkingsrijke en het grootste land van de wereld, nog verre van democratisch zijn en zolang de democratie nog nauwelijks kans heeft gekregen in het Midden-Oosten, een van de meest cruciale en betwiste regio's van de wereld?

Als de stelling klopt dat de toekomst van de westerse democratie buiten het Westen wordt bepaald, dan zullen vooral de ontwikkelingen in Rus-



land, China en het Midden-Oosten, de belangrijkste niet-democratische regio's in de wereld, van doorslaggevende betekenis zijn. In dit hoofdstuk komen twee vragen aan de orde. Ten eerste, hoe moeten de opmerkelijke witte plekken in de derde democratische golf worden beoordeeld? Waarom is de democratie in sommige landen op haar retour of heeft ze elders zelfs nooit voet aan de grond gekregen? En ten tweede, welke consequenties heeft het achterwege blijven of de regressie van politieke democratie voor de internationale democratiebevordering? En dan gaat het niet alleen om Rusland, China en de Arabische wereld, maar ook om de 'protectoraten' die de afgelopen periode zijn ontstaan (Bosnië, Kosovo) en de zwakke en mislukte staten in Afrika en Azië.

### **De Russische Federatie**

Geen enkel land heeft zo'n cruciale rol gespeeld in het aanvankelijke enthousiasme en de latere teleurstelling over de mondiale verbreiding van democratie als Rusland. De val van de Sovjet-Unie en de ondergang van het communisme in Europa werden algemeen gezien als het hoogtepunt van de derde democratische golf. De ineenstorting van de voormalige communistische superstaat appelleerde bij uitstek aan het westerse triumfalisme van de eerste jaren na de Koude Oorlog. De opmars van de liberale democratie leek onstuitbaar. De wereld was 'één'. Zelfs Rusland zou naar ons evenbeeld worden herschepen.

Het liep anders. Het aanvankelijk optimisme sloeg om in teleurstelling en wantrouwen. De ommekeer kon bijna tot op de dag worden vastgesteld. Op 17 augustus 1998 kondigde een bleke, uitgeputte premier Sergej Kirijenko op de Russische televisie aan dat de roebel met meer dan 50 procent was gedevalueerd. De Russische overheid schortte haar financiële verplichtingen op en kondigde een moratorium aan op haar buitenlandse schulden. Rusland leek failliet. De roebel zakte door de vloer en zou uiteindelijk tot eenderde in waarde dalen. Woedende Russische burgers melden zich bij de banken om hun rekeningen om te zetten in dollars. Banken sloten daarop de deuren. De kleine, dynamische maar kwetsbare Russische middenklasse werd geruïneerd. Rusland was op een dieptepunt beland. Westerse politici, bankiers en adviseurs krabden zich achter de oren. Wat was er misgegaan? In Washington werd de ominieuze vraag gesteld: *Who lost Russia?* Niet alleen Rusland leek failliet, maar ook de politiek die de westerse wereld, Amerika voorop, na de val van het communisme ten aanzien van de voormalige Sovjet-Unie had gevoerd.

Voor de Russische democratie zijn de afgelopen jaren allerlei bijvoeglijke naamwoorden bedacht: illiberale democratie, semi-, schijn- of façadedemocratie, virtuele of gemankeerde democratie. Wellicht kan de politieke orde in de Russische Federatie het beste worden getypeerd als semi-autoritair of 'hybridisch'.<sup>1</sup> Ze gaan namelijk niet uit van het wezenlijk (pre)democratische karakter van Rusland en vergelijkbare staten, maar benadrukken de aparte, bijzondere categorie waartoe ze behoren. Hybridische regimes zijn geen variant van de democratie. Ze combineren democratische politieke instituties met autoritaire methoden. Een repressieve staat en een pluriforme, goeddeels vrije samenleving houden elkaar in een ongemakkelijk evenwicht. Hybridische regimes zijn een nieuw verschijnsel. De vergelijking met de voormalige (militaire) dictaturen in Zuid-Korea, Taiwan, Spanje en een reeks Latijns-Amerikaanse landen<sup>2</sup> gaat niet op. In deze dictaturen was georganiseerde politieke oppositie zo goed als uitgesloten en werden zware formele beperkingen gesteld aan de activiteiten van allerlei maatschappelijke groeperingen. Dat is in het hybridische deel van de postcommunistische wereld niet, althans in veel mindere mate het geval. Geleidelijke liberalisering van semi-autoritaire regimes is niet uitgesloten. Democratische regressie is dat evenmin. Een hybride regime is vatbaarder voor politieke veranderingen dan een democratische of dictatoriale orde. De autoritaire staat beschikt weliswaar over een reeks mogelijkheden om druk vanuit de samenleving te weerstaan en mogelijke democratische veranderingen te blokkeren, maar zoals de val van Milošević, de Rozen Revolutie in Georgië en de Oranje Revolutie in Oekraïne aantoonde, zijn het juist vaak de halfslachtigheid en terughoudendheid van de semi-autoritaire machthebbers die veranderingen mogelijk maken.

Op het optimisme over de ontwikkelingen in Rusland in de vroege jaren negentig volgde een kille ontzuivering. En die ontzuivering maakte uiteindelijk weer plaats voor uitgesproken pessimisme. Vanaf de ineenstorting van de Sovjetpartijstaat is rekening gehouden met de dreiging van een 'roodbruine' coalitie in Rusland. De Russische Federatie zou gevaarlijke overeenkomsten vertonen met de Republiek van Weimar, kort voor de nationaal-socialistische machtsovername. Poetin zou Rusland naar het fascisme leiden.<sup>3</sup> Alleen een effectieve democratie kon het land nog redden van 'de overwinning van het fascisme'.<sup>4</sup> Het zijn redelijk overspannen en omstreden interpretaties maar ze geven de staat van verwarring en verontrusting over Rusland duidelijk weer. Want waar de ene waarnemer meent dat Rusland naar het fascisme neigt, vindt de ander juist dat we met een redelijk 'normaal' land van doen hebben. Zou de

Russische Federatie niet van uitzonderlijke geopolitieke betekenis zijn en beschikken over een groot arsenaal aan massavernietigingswapens, dan was zij net als Mexico, Brazilië, Kroatië of Maleisië een typisch ‘middeninkomenland’, met een redelijke democratie en een dynamische markteconomie, aldus Harvard-econoom Andrei Shleifer.<sup>5</sup> Of misschien is het allemaal wel schijn: niets in Rusland is immers wat het lijkt. Rusland is een nieuwe, vreemde, virtuele politieke wereld, een nepdemocratie van klonen en dubbelgangers, van duistere manipulatie en *kompromat*.<sup>6</sup> De onzekerheid zit diep. Winston Churchills bekende aforisme over de Sovjet-Unie lijkt nauwelijks aan actualiteit te hebben ingeboet: een ‘riddle wrapped in a mystery inside an enigma’.

De politieke elite in Rusland spreekt niet zonder voldoening over de ‘gestuurde democratie’ in het land. Dit komt dicht in de buurt van wat als een hybridische politiek orde is getypeerd. Hybride regimes zijn pluriform, maar het is een politieke pluriformiteit ‘bij gebrek aan beter’. Ze gaat niet veel verder dan de machthebbers bereid zijn te accepteren. Deze pluriformiteit manifesteert zich zowel op het niveau van de politieke elite (tussen individuen, belangengroepen) als op die van de samenleving. Er is ruimte voor oppositionele politieke partijen – ‘echte’ of door de machthebbers gemanipuleerde partijen, maar ze doen er vrijwel geen van alle toe. De macht blijft voorbehouden aan het Kremlin. Er is ruimte voor vrije, pluriforme media. Kritische kranten kunnen op iedere straathoek in Moskou worden gekocht (hoewel het er steeds minder worden), maar de gemiddelde Russische burger zit ’s avonds gewoon voor de televisie en die wordt vrijwel volledig door de overheid gecontroleerd. Toch is de ‘democratie’ meer dan een façade, meer dan een louter ‘virtuele werkelijkheid’. Niet alle politieke partijen zijn een verlengstuk van het regime; niet alle informatie is voorgekookt; niet alle verkiezingen zijn georkestreerd; en niet alle kritische stemmen zijn uit het parlement verwijderd. Rusland en vergelijkbare hybridische staten zijn zeker niet democratisch, maar tot op zekere hoogte wel vrij.

In een hybridische orde speelt het georganiseerde deel van de samenleving, de civil society, een ambivalente politieke rol. Enerzijds is ze een veiligheidsventiel voor de autoritaire staat, anderzijds biedt ze vaak de enige mogelijkheid voor burgers om zich maatschappelijk te manifesteren buiten de beperkte kaders van de autoritaire staat. Aan maatschappelijke organisaties is dan ook geen gebrek in hybridische staten. Het aantal non-gouvernementele organisaties in Rusland wordt geschat op 400.000 (in meerderheid papieren organisaties), waarvan enkele honderden zich op politiek terrein bewegen. Van deze ‘politieke’ organisaties is een re-

latief groot deel, wellicht zo goed als allemaal, in meer of mindere mate afhankelijk van financiële steun uit het Westen. Het waren dan ook met name deze politieke ngo's die het Kremlin er begin 2006 toe brachten om de wetgeving inzake 'publieke organisaties' aanzienlijk te verscherpen. Russische non-gouvernementele organisaties moesten zich opnieuw laten registreren en inkijk bieden in de organisatorische en financiële gang van zaken. Buitenlandse organisaties dienden hun activiteiten bij de Russische autoriteiten aan te melden. De wetswijzigingen volgden op uitspraken door Poetin in de zomer van 2005. De Russische president uitte zich voor het eerst publiekelijk en in zeer kritische zin over de hulp die Russische non-gouvernementele organisaties uit het buitenland zouden krijgen. 'Laten we onze eigen interne problemen zelf oplossen,' hield hij in juli een gehoor van activisten in het Kremlin voor. 'We zijn tegen het financieel steunen van politieke activiteiten van non-gouvernementele organisaties in Rusland. Ik verwerp dit categorisch. We begrijpen echt wel dat wie betaalt, ook bepaalt.'<sup>7</sup> Poetin gaf geen definitie van 'politieke activiteiten', maar het was duidelijk dat hem de door internationale organisaties gesteunde maatschappelijke protestbewegingen voor ogen stonden, die eerder in Servië, Georgië, Oekraïne en Kirgizië de anciens régimes hadden verjaagd. Enkele leden van de Doema trokken zich de opmerkingen van Poetin aan. Ze zetten ze om in een aantal wetswijzigingen die dermate radicaal waren dat ze de president weer de gelegenheid boden om een aanzienlijk afgezwakt voorstel aan de volksvertegenwoordiging voor te leggen. Een mooie gelegenheid om zijn gematigd profiel te benadrukken. In de Doema was nauwelijks oppositie tegen de wetswijzigingen. In de tweede en laatste behandeling stemden 376 volksvertegenwoordigers voor de amendementen en tien tegen. In eerste behandeling waren er nog 21 tegenstemmen en onthoudingen. Het debat nam slechts één uur in beslag. Kritiek op de nieuwe wetgeving kwam dan ook vooral uit West-Europa en de Verenigde Staten en vanuit een beperkt aantal Russische non-gouvernementele organisaties. De Ombudsman voor Mensenrechten in Rusland Vladimir Loekin hield zijn bezwaren tegen de wet overeind, zelfs na overleg met Poetin, hetgeen getuigde van een opmerkelijke standvastigheid. Het zijn niet eens zozeer de wetswijzigingen op zich als wel de wijze waarop ze tot stand zijn gekomen die politiek relevant is. De Russische autoriteiten hebben geen specifieke wetgeving nodig om het non-gouvernementele organisaties lastig te maken. De belastingdienst of de brandweer voldoet evengoed. De totstandkoming van de nieuwe wetsregels is echter typerend voor het semi-autoritaire, *top-down*-karakter van de Russische politiek. Zijn de machthebbers in het

Kremlin er inderdaad op uit om ook de laatste onafhankelijke sector (na parlement, politieke partijen en grootkapitaal) onder staatscontrole te brengen? We zullen het weten zodra de Russische overheid daadwerkelijk tot actie overgaat. Alleen al de onzekerheid over de vraag of de autoriteiten inderdaad van hun nieuwe bevoegdheden gebruik zullen maken, is karakteristiek voor het onvoorspelbare en informele karakter van Ruslands hybridische politieke orde.

Hybridische regimes zijn over het algemeen zwak geïnstitutionaliseerd. En waar instituties zwak zijn, is de politiek het domein van de sterkste. Macht en invloed zijn doorgaans 'informeel' georganiseerd. Ze worden in sterke mate bepaald door persoonlijke relaties, sympathieën en antipathieën. Alle formele instituties van de democratie zijn aanwezig (de volksvertegenwoordiging, de rechtspraak), maar ze functioneren vaak gebrekkig of helemaal niet en voegen zich doorgaans naar de wensen van de uitvoerende macht. De omvangrijke presidentiële administratie is de kern van Ruslands semi-autoritaire politieke orde. Ze is aan geen enkele parlementaire controle onderworpen. De rechterlijke macht in Rusland (en andere hybride staten) is formeel onafhankelijk en staat onder voortdurende politieke druk. Dit wil niet zeggen, en ook dat is typerend voor dergelijke regimes, dat ze altijd aan de leiband van het regime loopt. Zo bepaalde het Constitutionele Hof van Oekraïne een aantal jaren terug dat de pogingen van president Koetsjma om de macht van de volksvertegenwoordiging te kortwieken ongrondwettig waren. De president staakte zijn voornemen. Onder invloed van massaal verzet en internationale druk zou datzelfde hof later het lot van de gedroomde opvolger van Koetsjma, Viktor Janoekovitsj, bezegelen. In december 2004 gelastte 's lands hoogste rechtscollege een derde ronde in de presidentsverkiezingen. Die verkiezingen werden uiteindelijk overtuigend gewonnen door de kandidaat van de oppositie, Viktor Joesjtsjenko.

Semi-autoritaire regimes laten weinig mogelijkheden onbenut om het politieke proces te manipuleren, de oppositie te marginaliseren, en waar nodig te intimideren. Het speelveld is niet overal hetzelfde, maar in alle gevallen zijn de spelregels ongelijk en oneerlijk, sterk in het voordeel van de machthebbers. Hybridische regimes prefereren manipulatie en zachte dwang om loyaliteit af te dwingen: coöptatie, patronage, cliëntelisme, omkoping en gesanctioneerde corruptie. De controle van de politieke elite over een fors deel van de economie biedt voldoende mogelijkheden om mensen aan zich te binden. Het misbruik van, zoals de Russen zeggen, 'bestuurlijke bronnen', speelt een belangrijke rol in de wijdverbreide politieke manipulatie. Het beantwoordt aan de algemene

vaststelling, zoals eens door Seymour Martin Lipset geformuleerd: 'dat hoe meer bronnen van macht, status en rijkdom in de handen van de staat zijn, hoe moeilijker het is om democratische verhoudingen te institutionaliseren.'<sup>8</sup> Als de staat een belangrijk deel van de rijkdom van een land beheerst, is de politiek dikwijls een *zero-sum game*. Als politieke macht, economische privileges en soms ook persoonlijke vrijheid nauw zijn verweven, dan is de premie op het vasthouden aan die macht uitzonderlijk hoog. Wie zijn politieke invloed verliest, dreigt alles te verliezen. Het verschil tussen 'binnen' of 'buiten' de kring der machthebbers kan enorm zijn.

Hybridische regimes zijn vrijwel zonder uitzondering presidentiële regimes. Sterk leiderschap is echter niet gegarandeerd. Achter het autoritaire karakter van het regime gaat vaak een zwakke, ineffectieve staat schuil. Willekeur en machtsmisbruik zijn standaard. In februari 2000, een kleine maand voor zijn verkiezing tot president, publiceerde Poetin na lang aandringen zijn verkiezingsmanifest: een open brief aan de Russische kiezer.<sup>9</sup> Hierin bepleitte hij een 'dictatuur van de wet'. Hoewel Poetins betoog met een grote mate van argwaan werd ontvangen (in het Westen althans), was er, in het licht van de vrijwel volkomen 'privatisering' van de Russische staat door de *demokratoera* van Boris Jeltsin, wel iets te zeggen voor een dergelijk pleidooi. Iedere discussie over de rechtsstaat is immers zinloos zolang de overheid haar eigen regels niet kan afdwingen. Gebrekkig staatsgezag treft vooral de zwakkeren. Wat toen echter al werd vermoed, is inderdaad uitgekomen: voor Poetin is de sterke staat geen voorwaarde voor democratie, maar een waarde op zich. De verkiezing van Poetin was overigens een schoolvoorbeeld van *regime change* in hybride staten: informeel en onderhands geregeld, en vervolgens min of meer democratisch gelegitimeerd. Opvolging wordt bij voorkeur uitgesteld of in het geniep beslist. Zo werd de machtsovername van vader op zoon Alijev geregeld in Azerbeidzjan, van Jeltsin op Poetin in Rusland, en van Koetsjma op Janoekovitsj in Oekraïne – althans, dat was de bedoeling. De verkiezingsoverwinningen van Poetin waren wel *free* maar niet *fair*. Er was geen sprake van massale stembusfraude, maar de omvangrijke, van overheidswege gesteunde politieke mediacampagne die volgde op het naar voren schuiven van Poetin, liet eigenlijk geen andere winnaar toe. Democratische machtswisselingen behoren niet tot het politieke standaardrepertoire van hybride regimes.

## De Chinese Volksrepubliek

Hoe moeten de ontwikkelingen in China worden geïnterpreteerd, in het licht van de opmars van de politieke democratie de afgelopen decennia? Ontkennen of bevestigen de veranderingen in de communistische superstaat de mondiale verbreiding van de democratie? De Chinese Volksrepubliek is thans een aanzienlijk dynamischer, vrijer, opener en welvarender land dan het ooit is geweest. China is echter geen democratie. Sterker, het is een van de weinig overgebleven communistische dictaturen in de wereld. De derde democratische golf is zeker niet geheel aan China voorbijgegaan, maar ze heeft in het land aanzienlijk minder politieke gevolgen gehad dan in de rest van de communistische wereld. De mensenrechten worden in China op grote schaal geschonden. Alle vrolijke culturele uitwisselingen en themaweken ten spijt, herbergen Chinese gevangenis, heropvoedingskampen en detentiecentra vele duizenden politieke gevangenen. Marteling is wijdverbreid. De doodstraf, ook voor niet-gewelddadige vergripen, wordt dagelijks uitgesproken, vaker zelfs, naar het schijnt, dan in alle overige landen op de wereld bij elkaar.<sup>10</sup> Internationale democratiebevordering heeft hier weinig aan kunnen veranderen. Anders dan in Latijns-Amerika, in Oost-Europa en in een fors deel van de rest van Azië is er nauwelijks sprake van serieuze internationale beïnvloeding van China's interne politiek orde. Weinig gouvernementele of non-gouvernementele organisaties richten zich uitdrukkelijk op de democratisering van China. China is een van de machtigste staten ter wereld, met een omvangrijke bevolking, een dynamische economie en een snel groeiende militaire macht. De Chinese Volksrepubliek is dus niet alleen een van de belangrijkste witte plekken in de mondiale democratiseringsbeweging van de afgelopen decennia; ze lijkt ook het beste bewijs van de politieke selectiviteit van de internationale democratiebevordering.

Het spreekt voor zich dat een formeel einde aan het communisme in China een gebeurtenis van wereldhistorische betekenis zal zijn. Los van de vraag in welke richting het land zich zal ontwikkelen, betekent het een, naar we mogen aannemen, definitief afscheid van het utopische en ook in China uiterst gewelddadige marxistisch-leninistische maakbaarheidsideaal. Zouden er in China democratische verkiezingen worden georganiseerd, dan zou het deel van de wereldbevolking dat niet in de gelegenheid wordt gesteld zijn eigen regeerders te kiezen, in één klap met de helft afnemen. Hoe reëel is de veronderstelling dat China zich inderdaad in democratische richting zal ontwikkelen? Indien de 'voorwaarden voor democratie'-benadering van toepassing wordt geacht op de Chinese Volks-

republiek, dan kan het land nog nauwelijks worden beschouwd als een serieuze kandidaat voor duurzame democratisering.<sup>11</sup> China heeft slechts een zeer beperkte democratische ervaring. In het begin van de vorige eeuw (1912-1913) werden in China voor het eerst (en voor het laatst) min of meer democratische verkiezingen gehouden. Ze markeerden het einde van 21 eeuwen keizerlijk gezag en het begin van de korte, droeve geschiedenis van de Chinese republiek. China is bovendien een uitgesproken arm land. Armoede maakt democratisering niet onmogelijk maar wel moeilijker. Van de 1,3 miljard Chinezen leeft 70 procent op het platteland. Zij zullen de doorslag geven als er in het land ooit vrije en eerlijke verkiezingen worden georganiseerd. Voor wie en voor wat ze zullen stemmen is duister. Ondanks bescheiden experimenten met verkiezingen voor dorpscomités, blijven de Chinese boeren de grote onbekende in ieder democratisch scenario. Een vijfde van de bevolking leeft van 1 dollar per dag. Eén op de tien Chinezen is analfabeet.<sup>12</sup> Het inkomen per hoofd van de bevolking in China is minder dan dat op de Filipijnen, de helft van dat in Guatemala en een tiende van dat in Zuid-Korea.<sup>13</sup> China verandert echter snel. Als de recente ontwikkeling doorzet, bereikt de Volksrepubliek binnen tien jaar het niveau van een 'middeninkomenland', met een bnp per hoofd van de bevolking dat Huntington compatibel acht met democratische veranderingen.<sup>14</sup> Het gemiddelde inkomen is echter van betrekkelijke waarde. Vooral de grote verschillen in China (tussen de kustregio's en het achterland, tussen bevolkingsgroepen) beperken de mogelijkheden van politieke liberalisering als uitvloeisel van economische modernisering. De middenklasse in China is ondanks de indrukwekkende groei van de afgelopen decennia nog gering van omvang en het is maar de vraag of ze uiteindelijk dezelfde democratiserende werking zal hebben die de bourgeoisie volgens de 'voorwaarden voor democratie'-benadering heeft uitgeoefend in Europa. Elementen van de traditionele cultuur die een remmende werking kunnen hebben op de politieke democratisering zijn nog altijd sterk, terwijl de culturele en religieuze tendensen waarvan wordt aangenomen dat ze in westelijk Europa de maatschappelijke pluriformiteit en politieke democratisering hebben bevorderd, zo goed als afwezig zijn.

Er zijn meer redenen om aan het democratische potentieel van China te twifelen. China is een land van enorme omvang. In grote landen, met onvermijdelijk heterogene bevolkingen en een centraal gezag dat redenen heeft de centrifugale tendensen van politieke veranderingen te vrezem, blijkt democratisering aanzienlijk moeilijker dan in kleine landen. China is ook een verdeeld land. Democratisering vergroot de kans op etnische en regionale twisten, inclusief afscheiding. In het geval van een democra-



tische omwenteling zal van de nieuwe leiders van China uiterste terughoudendheid en inventiviteit worden vereist. Grote landen zijn bovendien minder gemakkelijk te beïnvloeden en hun dikwijls uitgesproken geopolitieke of economische betekenis maakt de mogelijke nadelige consequenties van politieke druk een stuk groter, ook voor de buitenwereld. China is een trots en nationalistisch land, met een roemrijk verleden. China was het Griekenland *en* het Rome van het klassieke Azië.<sup>15</sup> Het was het centrum van de wereld. China heeft zich in de moderne geschiedenis weliswaar herhaaldelijk vernederd gevoeld door het Westen, maar het is nooit bezet geweest door of onderworpen geweest aan de invloed van enige democratische mogendheid. Dit is geen gelukkige combinatie. In het algemeen zijn nationalisme en democratie geen antipoden. Een sterke nationale identiteit en solidariteit dragen bij uitstek bij aan het welslagen van democratisering. De nationale identiteit kan echter ook worden gebruikt als argument tegen politieke democratisering – zeker als die niet vrij is van anti-westerse tendensen, en dat is in China het geval. De ambivalente opvattingen over het Westen van de huidige, laatcommunistische machthebbers in China kunnen in een lange traditie worden geplaatst: ‘Westerse kennis ten behoeve van praktische zaken; zoals wapenning; en Chinese geleerdheid voor spirituele en morele aangelegenheden.’<sup>16</sup> Gedeeltelijke verwesterlijking dient volledige verwesterlijking te voorkomen.

In China heeft de communistische ideologie de afgelopen decennia fors aan betekenis ingeboet. Het universele marxisme-leninisme is vervangen door een uitgesproken Chinees nationalisme en particularisme. Democratie is niet langer kleinburgerlijk; ze is nu vooral een product van *westers* denken. Het Chinese nationalisme is deel van de officiële politieke cultuur. Het beantwoordt aan de belangen van de heersende elite, die het dan ook ten eigen bate aanwendt. De onderdanen worden niet geacht zich vrijelijk over te geven aan nationalistische manifestaties. De protesten tegen het NAVO-bombardement van de Chinese ambassade in Belgrado (mei 1999) en tegen de vergoelijkende wijze waarop in Japanse schoolboeken de bezetting van China wordt voorgesteld (maart-april 2005) werden door de overheid georkestreerd. Spontaniteit wordt niet gewaardeerd. Ook in dit opzicht is de publieke opinie in China moeilijk te peilen.

Het aantal democratieën in Azië is de afgelopen decennia snel toegenomen. China heeft een groeiend aantal democratische buurstaten. Er is echter geen democratisch zwaartepunt in de regio, en daarmee ontbreekt een belangrijke internationale variabele van democratiseringsprocessen. Japan, de machtigste democratie in Azië, beschikt weliswaar over een aanzienlijke mate van (economische) *soft power*, maar komt, vanwege zijn

recente geschiedenis en geringe neiging daarover verantwoording af te leggen, niet in aanmerking voor een dergelijke positie.

Bovendien staan de Chinese machthebbers en een onbekend deel van hun onderdanen niet alleen in de overtuiging dat het land en de regio niet zijn gebaat bij onvoorziene, radicale politieke veranderingen. Handhaving van het huidige politieke systeem of zeer geleidelijke hervormingen, wordt ook door velen buiten China geprefereerd boven de onzekerheid en de onvoorspelbaarheid van een vergaande mate van politieke democratisering. China is een nucleaire supermacht. Over vijftien jaar produceert het land een vijfde van de brutowereldproductie. De westerse wereld, de Verenigde Staten voorop, voeren dan ook een pragmatische politiek ten aanzien van China. De vriendschappelijke relaties met de Volksrepubliek dienden aanvankelijk vooral een geostrategisch doel: een stok achter de hand in de relaties met de Sovjet-Unie. Tegenwoordig wordt kritiek op de mensenrechtensituatie gekoppeld aan zo normaal mogelijke politieke en zo intensief mogelijke economische relaties. Bill Clinton riep tijdens zijn eerste presidentiële verkiezingscampagne dat hij, anders dan zijn tegenstrever president George H.W. Bush, niet zou buigen voor de 'slagers van Peking'. Vervolgens kreeg China onder Clintons presidentschap de status van meest begunstigde natie. George W. Bush kondigde aan dat hij de Chinese Volksrepubliek beschouwde als een 'concurrent', niet als een 'strategische partner'. Het heeft hem er niet van weerhouden een werkbare relatie met de Chinese machthebbers aan te gaan.<sup>17</sup>

China lijkt de florerende uitzondering op de regel dat de communistische commando-economie en het eenpartijstelsel niet kunnen worden hervormd, alleen ontmanteld en afgeschaft. Leidde de noodzaak tot economische modernisering in de Sovjet-Unie en Oost-Europa uiteindelijk tot de ondergang van het communisme, in China overleefde de nomenklatoera de economische liberalisering. Hoewel de hervormingen in China eerder in gang werden gezet dan die in de Sovjet-Unie, hebben de Chinese machthebbers de dramatische wending die Gorbatsjovs *perestrojka* uiteindelijk nam, zeer ter harte genomen. Anders dan in de Sovjet-Unie, waar de politieke veranderingen aanvankelijk veel sneller gingen dan de economische hervormingen, geldt in China nog steeds: eerst economische hervormingen, daarna, indien nodig, politieke veranderingen. Vanuit het perspectief van het ancien régime geredeneerd is de Chinese strategie de juiste gebleken. Politieke liberalisering is een stuk gevaarlijker in een situatie van economische teruggang en onzekerheid, zo ze al niet zelfdestructief is, dan onder gunstige economische omstandigheden. Deng Xiaoping en zijn opvolgers hebben dan ook nimmer serieus overwogen de macht met anderen te de-

len. Het machtsmonopolie van de communistische partij staat nog recht overeind. Het heeft echter niet veel gescheeld. In het voorjaar van 1989 kroop de communistische machtselite door het oog van de naald. Vasthoudend studentenverzet op het Plein van de Hemelse Vrede, politieke liberalisering in de Sovjet-Unie en ernstige verdeeldheid in eigen kring brachten de communistische alleenheerschappij in ernstig gevaar. De radicale hervormingen die sindsdien zijn doorgevoerd kunnen worden beschouwd als een ultieme en tot dusverre geslaagde poging van de heersende elite om de instandhouding van haar macht te koppelen aan een vrijwel volledige economische en een beperkte politieke liberalisering.

Kan China nog als een *communistische* staat worden beschouwd? De rol van de partij is niet meer vergelijkbaar met die van een traditionele communistische partij. De communisten hebben hun greep op het dagelijkse leven fors teruggebracht. Ze hebben ingestemd met gedeeltelijk vrije lokale verkiezingen en ze verwelkomden China's nieuwe rijken in hun geledingen. Anders dan in de voormalige Sovjet-Unie is de leidende rol van de partij in staat en samenleving echter nooit uit de grondwet geschrappt. De Communistische Partij van China heeft zich ontwikkeld van een revolutionaire stootbrigade der arbeidende klasse tot een bestuurlijke vertegenwoordiging van 's lands nieuwe elites.<sup>18</sup>

Zullen de Chinese leiders op den duur in staat zijn de maatschappelijke en politieke dynamiek van de economische veranderingen binnen de beperkte kaders van het communistische eenpartijstelsel te kanaliseren, of zullen ze uiteindelijk eenzelfde lot beschoren zijn als hun voormalige kameraden in oostelijk Europa? Zal China verder democratiseren of zullen de duimschroeven juist worden aangedraaid? De legitimiteit van de huidige politieke orde is onzeker. Ze lijkt vooral gebaseerd op economische groei. Dit is een wankel basis voor politieke stabiliteit. Zowel voortgaande economische modernisering als langdurige economische stagnatie zullen het machtsmonopolie van de partij ondermijnen. De communistische partij, waarvan ruim 5 procent van de bevolking lid is (66 miljoen in 2002), geniet een twijfelachtige reputatie. Ze wordt geplaagd door incompetentie, corruptie en inefficiëntie (de duale machtsstructuur van partij en staat). De veranderingen in de afgelopen decennia hebben het politieke en rechtsbewustzijn van de Chinese bevolking aanzienlijk vergroot. Peilingen wijzen uit dat verdergaande veranderingen hoog op de prioriteitenlijst staat.<sup>19</sup> De noodzaak van hervormingen zal een politieke factor van betekenis blijven, zowel binnen als buiten de partij. China zal dus ongetwijfeld verder veranderen, maar of het zal gaan om democratische veranderingen is moeilijk te zeggen. De houding van de politieke elite en de

mate van interne verdeeldheid en de machtsverhoudingen tussen de communistische elite en mogelijke oppositie zullen de doorslag geven. Het gaat om de omstandigheden die ook elders in de postcommunistische wereld hebben bepaald of de veranderingen geleidelijk of schoksgewijs verlopen, of ze leidden tot duurzame democratisering of tot continuering van een autoritaire politieke orde. Het Westen zal hierop maar een bescheiden invloed kunnen uitoefenen. Dit lijkt trouwens nauwelijks te worden betreurd door datzelfde Westen. Democratie en mensenrechten zijn geen prioriteit van onze China-politiek. Vanuit realistische politieke overwegingen is daar het een en ander voor te zeggen. China is té belangrijk om het uitsluitend te beoordelen op de kwaliteit van zijn democratie. In de praktijk lijkt het echter of de deplorabele staat van de mensenrechten er in het geheel niet toe doet. Kooplieden, voetbaltrainers, architecten – ze verdringen zich voor de Chinese Muur en doen net of het een gewoon maar veelbelovend land is. Dat is het niet. China is een dictatuur. We sluiten onze ogen voor de politieke onderdrukking en we zijn bereid de Chinese leiders vergaande, hoewel uiteindelijk kortzichtige concessies te doen. Maar zelfs de Chinese Communistische Partij zal uiteindelijk niet in staat blijken internet te vrijwaren van politiek ongewenste websites – met of zonder de medewerking van de eens zo vrijgevochten jongens van *Google*.

## **De Arabische wereld**

Er is geen regio waar internationale democratiebevordering hoger op de agenda staat dan de islamitische wereld, het Midden-Oosten in het bijzonder. Als het om democratie gaat, steken de Arabische landen immers uitermate ongunstig af bij de rest van de wereld, Afrika ten zuiden van de Sahara inbegrepen. Zelfs in historisch perspectief is de situatie somber. Geheel tegen de geest van de tijd in zijn vrijwel alle Arabische landen thans minder vrij dan ze drie, vier decennia terug waren. In het derde en meest recente *Arab Human Development Report*, een beoordeling van de politieke situatie in de Arabische wereld door waarnemers uit de regio zelf die onder auspiciën van de UNDP is verschenen, wordt dit beeld bevestigd.<sup>20</sup>

De Arabische crisis is vergroot, verdiept en ingewikkelder geworden – zozeer zelfs dat de volledige betrokkenheid van alle Arabische burgers is gewenst om de alomvattende hervormingen te realiseren die de wedergeboorte van de regio mogelijk moeten maken.

De auteurs laten geen misverstand bestaan over de kern van het probleem. 'Van alle barrières voor deze Arabische wedergeboorte zijn de politieke beperkingen die aan de menselijke ontwikkeling worden gesteld de meest vasthoudende.' De Arabische leiders worden opgeroepen...

om de fundering van democratie en overleg te versterken; om de deelname aan het politieke leven en de besluitvorming te verbreden, om de rechtsstaat, de gelijkwaardigheid van burgers, het respect voor de mensenrechten en voor de vrijheid van meningsuiting en de voorwaarden voor de onafhankelijkheid van de rechtspraak te verstevigen.

Voor het eerst in de geschiedenis is de democratisering van het Midden-Oosten speerpunt van het Amerikaanse buitenlandse beleid – 'doeleinde voor Amerikaanse buitenlandse politiek in de komende tientallen jaren', zoals president Bush het formuleerde op de twintigste verjaardag van de National Endowment for Democracy, in oktober 2003.<sup>21</sup> Na decennialang vriendschappelijke relaties te hebben onderhouden met de meeste autoritaire en reactionaire maar olierijke regimes in het Midden-Oosten, werd plotseling niet langer de noodzaak van politieke continuïteit maar van democratische verandering bepleit. De verbreiding van democratie in het Midden-Oosten (te beginnen in Irak) was al langere tijd het kernstuk van de neoconservatieve kijk op de wereld en na 11 september werd ze de zelfverklaarde prioriteit van Amerika's mondiale politiek. Een democratisch Midden-Oosten moet de westerse wereld, de Verenigde Staten voorop, van stabiele en betrouwbare bondgenoten voorzien, de toevoer van energie op de langere termijn veilig stellen en de voedingsbodem van het internationale terrorisme wegnemen.

Hoe somber de stand van de democratie ook moge zijn; er is desalniettemin sprake van een aanzienlijke mate van politieke diversiteit in het Midden-Oosten. Deze diversiteit moet vooral worden begrepen als meer of minder officieel toegestane politieke pluriformiteit. Democratisering van het politieke bestel is nergens aan de orde. Het gaat vooral om voorzichtige liberalisering. De machthebbers lijken bereid de teugels enigszins te vieren. Zowel de mensenrechtensituatie in het algemeen als de juridische positie van vrouwen in het bijzonder is in een aantal landen aanmerkelijk verbeterd. In Marokko en Jordanië regeren westers georiënteerde koningen over een semi-autoritair bestel. Ook in Algerije, Jemen, Koeweit, in Egypte, Qatar en Bahrein is enige ruimte geboden voor politieke veranderingen. In de meeste staten (Saoedi-Arabië en de Verenigde Arabische Emiraten zijn de meest pregnante uitzonderingen) bestaan ge-

heel of gedeeltelijk vrij gekozen parlementen, waarbij de vertegenwoordiging vaak overigens louter ritueel is – een van hogerhand verleende gunst. De Palestijnse gebieden, Libanon en natuurlijk Irak behoren tot een buitencategorie. De Palestijnse gebieden vormen de enige politieke entiteit waarin zowel de president als de volksvertegenwoordiging democratisch is gekozen. Libanon heeft iets van een Europees ‘consociationeel’ bestel, waarin alle belangrijke islamitische en christelijke bevolkingsgroepen vertegenwoordigd zijn, zonder dat de nationale overheid trouwens ook maar de schijn van effectief gezag overeind weet te houden. En Irak combineert buitenlandse bezetting met democratische verkiezingen en een burgeroorlogssituatie.

Het is in algemene zin moeilijk vast te stellen in welke mate de politieke veranderingen van de afgelopen jaren zijn ingegeven door internationale druk, maar één ding is zeker: substantiële, marginale of geen hervormingen – in alle landen in het Midden-Oosten zijn het de machthebbers zelf die de hervormingsagenda controleren. Liberalisering is geen democratisering. Sterker, een zekere mate van liberalisering dient juist om de macht van autoritaire regimes te versterken – een veiligheidsventiel voor opgekropte verwachtingen en frustraties. Vanuit licht optimistisch perspectief zou derhalve kunnen worden geconcludeerd dat de belangrijkste uitdaging in de Arabische wereld niet politieke liberalisering per se is, maar het omzetten van liberalisering in duurzame democratische verhoudingen.<sup>22</sup> Het gaat over tijdstip, volgorde, wijze en tempo van de veranderingen.

Hoe stellen we ons de politieke democratisering van de landen in het Midden-Oosten eigenlijk voor? Geleidelijke veranderingen, op basis van afspraken tussen regime en oppositie en onder de welwillende controle van hervormingsgezinde machthebbers genieten de voorkeur – binnen en buiten de regio. De jonge vorsten in Marokko en Jordanië doen alle mogelijke moeite om de hervormingsprocessen in hun landen te depolitiseren. De ervaringen in oostelijk Europa en elders hebben echter laten zien dat ingrijpende politieke veranderingen zowel vooraf worden gegaan als kunnen worden gevolgd door perioden van grote turbulentie en onzekerheid. Daar zit niemand op te wachten. Geleidelijke en van bovenaf gecontroleerde transitie leidt echter vrijwel altijd tot halfbakken hervormingen en hybridische regimes, soms zelfs tot democratische regressie, zoals de ontwikkelingen in Egypte laten zien. Zijn revolutionaire veranderingen een alternatief? Ook daar pleit vrijwel niemand voor. Revoluties zijn gewelddadig. Ze werken politiek extremisme in de hand. Ze openen de deur voor radicale, islamistische groeperingen. Kortom, ze staan op gespannen voet met zo goed als alle overige prioriteiten van de westerse Midden-

Oostenpolitiek: stabiliteit, veiligstelling van olietoevoer, oplossing voor het Palestijnse vraagstuk, bestrijding van terreur. De hervormingsgezinde monarchie lijkt vooralsnog de gunstigste omgeving voor verdergaande liberalisering. De koning staat boven de partijen en belichaamt de eenheid en onschendbaarheid van natie en staat. Maar waar staat de koning werkelijk voor? Abdoellah II van Jordanië en Hassan II van Marokko presenteren zich op maandag als een westerse zakenman, op woensdag als een liberale denker, op donderdag als een legerofficier en op vrijdag als een vrome sjeik.<sup>23</sup> Deze ideologische hutspot geeft zowel de mate van verwarring aan in deze landen en elders in de Arabische wereld, als de 'patrimoniale kijk op de politiek' die typerend is voor de veranderingen die deze hervormingsgezinde monarchen voor ogen staan.

Hoe gevarieerd de landen in het Midden-Oosten ook zijn, ze hebben één ding gemeen: de dominante positie van de islam. Net als de christelijke orthodoxie in Rusland en het confucianisme in China, met hun sterke traditie van collectivisme en maatschappelijk conformisme, wordt de islam gezien als een van de belangrijkste barrières voor democratisering. Deze hypothese roept enkele belangrijke vragen op. Wat is hier precies aan de orde: de islam, de islam in het Midden-Oosten, de politieke vertaling van de islam of uiteindelijk toch vooral de *radicale* politieke islam, de belangrijkste religieuze bron van hedendaags antiwesters denken, het islamisme? Is de islam per se onverenigbaar met politieke democratie? Letterlijk genomen spoort goddelijke soevereiniteit, uitgangspunt van de islam, inderdaad matig met de soevereiniteit van het volk, de essentie van politieke democratie. Er is geen traditie van burgerschap in de Arabische wereld, in de islamitische traditie of wetgeving. Zonder 'burgers' is democratie hoogst onwaarschijnlijk. Er is wel op gewezen dat in de moslimwereld vrijheid vooral wordt gezien als rechtvaardigheid, waarbij rechtvaardigheid als een van God gegeven orde wordt begrepen. Tegenover tirannie staat dus niet vrijheid, laat staan democratie, maar rechtvaardigheid of rechtvaardig bestuur.<sup>24</sup> De absolute onverenigbaarheid van islam en politieke democratie is waarschijnlijk het enige punt waarop veel radicale islamisten en hun verklaarde tegenstanders elkaar vinden. De kloof tussen de politieke islam en de westerse liberale democratie is inderdaad onoverbrugbaar. In de islamitische wereld zijn staat, politiek en religie over het algemeen nauw verweven, en in veel landen kan die verwevenheid als een serieuze barrière voor democratisering worden beschouwd. Die verwevenheid geldt voor zo goed als alle politieke verschijningsvormen in de regio. Democratische partijen zijn wel te vinden in het Midden-Oosten; uitgesproken seculiere partijen nauwelijks. 'Religie

trekt zich niet lichtvaardig terug uit het publieke domein,' schrijven Ian Buruma en Avishai Margalit in hun essay over *occidentalisme*, de traditie van antiwesters denken.<sup>25</sup> Dat geldt voor de gehele islamitische wereld en in het bijzonder voor die landen waar de staat theocratische trekjes vertoont, waar religieuze functionarissen zelf politieke macht uitoefenen of religieuze voorschriften en wetten een vergaande invloed uitoefenen op politiek, bestuur en rechtspraak. Een dergelijke vorm van theocratie is echter vrij uitzonderlijk (Iran en voorheen Afghanistan) en veel islamisten menen juist dat de huidige elites onvoldoende religieus geïnspireerd zijn. Ze worden beschouwd als afvalligen, als ketteren.

Dat autoritair leiderschap kan worden gelegitimeerd (en *wordt* gelegitimeerd) met een beroep op de islamitische traditie is evident en problematisch. Voor de politieke toekomst van de landen waar de meerderheid van de bevolking moslim is, is de vervolgvraag echter veel belangrijker: leidt de islam onvermijdelijk tot de rechtvaardiging van politieke dictatuur? Het is niet de theoretische of theologische maar de praktische politieke dimensie van de islam die vooral relevant is in de discussie over de toekomst van de democratie in het Midden-Oosten. De islam is ondanks alles zo divers (en veranderlijk) dat de relatie met democratie vooral in haar historische en politieke context moet worden begrepen. De theorie is belangrijk; de praktijk is belangrijker. De islam ontleent een goed deel van zijn politieke betekenis in de Arabische wereld aan het feit dat deze het ideologische monopolie heeft op oppositie tegen de autocratische regimes in de regio. De meest uitgesproken representanten van deze religieus geïnspireerde politieke oppositie zijn de islamisten, zij die menen dat de Heilige Schrift en de woorden en tradities van de profeet van doorslaggevende betekenis zijn voor de wijze waarop staat en samenleving worden georganiseerd. De these van de onverenigbaarheid van islam en democratie wordt echter gelogenstraft door de praktijk, zij het niet al te overtuigend en vrijwel uitsluitend *buiten* het Midden-Oosten. Ongeveer de helft van de 1,5 miljard moslims op de wereld leeft onder een democratisch gekozen regering. Van de 43 landen echter waar de bevolking in meerderheid moslim is, konden er in 2003 in de definitie van Freedom House maar twee als 'vrij' en zeventien als 'gedeeltelijk vrij' worden getypeerd. De overige staten waren 'niet vrij'. Dit steekt schril af bij de rest van de wereld, waarvan de aantallen respectievelijk 86, 38 en 21 waren.<sup>26</sup> Dit is een wrede statistiek, die echter niet de hele werkelijkheid laat zien. Van diezelfde 1,5 miljard moslims woont slechts een klein deel, 20 procent, in de Arabische wereld. Natuurlijk overstijgt de betekenis (zeker voor moslims) van de Arabische landen het relatief beperkte aandeel dat ze heeft op de



totale moslimbevolking, maar de gelijkstelling van islam, Midden-Oosten en Arabische wereld is misleidend, zeker als het gaat om de perspectieven op democratische veranderingen. In Turkije, in Indonesië, Maleisië, Mali en Senegal en enkele andere landen die in meerderheid islamitisch zijn, is in ieder geval gelukt waar men in het Midden-Oosten nog vrijwel nergens in is geslaagd: regeringswisseling door vrije verkiezingen. Waarvan in de Arabische wereld nog nauwelijks sprake is, zien we wel in islamitische landen elders: serieuze maar fragiele democratische vooruitgang.

De islam mag een belangrijke reden zijn voor de onderontwikkeling van de democratie in het Midden-Oosten, maar hij is dus niet de enige en wellicht ook niet de belangrijkste factor. Er is sprake van een reeks politieke, economische en culturele omstandigheden die democratisering bemoeilijken, zelfs onwaarschijnlijk maken. Het klinkt paradoxaal, maar de rijkdom van de regio kon wel eens de belangrijkste hinderpaal voor politieke veranderingen zijn. Olieproducerende en andere grondstofrijke staten hebben over het algemeen geen indrukwekkende reputatie op het gebied van democratie en mensenrechten. De chronologie is hier niet onbelangrijk: eerst olie en daarna democratie blijkt uiterst moeizaam; eerst democratie en daarna olie (of gas) gaan goed samen. De landen in het Midden-Oosten behoren tot de eerste categorie. Noorwegen en Nederland tot de tweede. De opbrengsten van olie of andere grondstoffen verschaffen regimes de machtsmiddelen waarmee de politieke status-quo in stand kan worden gehouden. Ze stellen de autoriteiten in de gelegenheid een kritisch deel van de onderdanen 'af te kopen'. De toegang tot *easy money* (uit natuurlijke rijkdommen of, zoals in sommige Afrikaanse landen, uit ontwikkelingssamenwerking) maakt de noodzaak van moderne politieke regelgeving en democratische instituties minder: *no taxation, no representation* zou het motto kunnen zijn. Bovendien heeft de olierijkdom de machthebbers in het Midden-Oosten lange tijd een vrijwel onaantastbare positie verleend in de geostrategische overwegingen van de westerse landen en ook die was over het algemeen niet bevorderlijk voor democratische politieke veranderingen. De zekerheid van olietoevoer werd in westerse hoofdsteden lange tijd gediend geacht bij de continuering van de autoritaire politieke orde in de Arabische wereld.

Olierijkdom leidt tot gemakzucht. Hij nodigt uit tot renteniersgedrag. Olierijkdom hindert economische modernisering (diversificatie van de productiemogelijkheden) en groei, bestendigt sociale ongelijkheid en frustreert politieke ambities. In economisch opzicht is het Midden-Oosten geen schaduw meer van de dynamische regio die het tot voor enkele decennia terug leek. De landen in het gebied raken steeds verder achterop.

Laat olie en gas buiten beschouwing en 300 miljoen Arabieren exporteren evenveel als ruim 5 miljoen Finnen. En terwijl de economische groeicijfers stagneren, neemt de bevolking explosief toe. De werkloosheid groeit gestaag. De armoede is endemisch. Twaalf procent van de samenleving, zo'n 32 miljoen zielen, lijdt aan ondervoeding. De vrouwelijke helft van de samenleving wordt consequent buiten het productieproces gehouden en de helft van de vrouwen (en eenderde van de mannen) is analfabeet. In de meeste landen leunt de economie zwaar op de staat. Het is een gevaarlijke, explosieve combinatie van factoren, bijna net zo'n gevaarlijke mix als destijds de commando-economie en het machtsmonopolie van de communistische partij in Oost-Europa.

Ook het voortdurende Israëlich-Palestijnse conflict is een voorname barrière voor democratische hervormingen – niet zozeer vanwege het droeve lot van de Palestijnen (daaraan heeft nog geen Arabische leider zich werkelijk iets gelegen laten liggen), maar omdat het een ideale bliksemafleider is, een cruciaal argument tegen politieke verandering. De Palestijnse zaak bestendigt een kunstmatig en ongezond pan-Arabisch nationalisme en ze voorziet de autoritaire regimes in het Midden-Oosten van goedkope, niet op enige prestatie gebaseerde legitimiteit. Bovendien ondermijnt ze in ernstige mate de geloofwaardigheid van het Westen, de Verenigde Staten voorop. Vóór de inval in Irak was de onverdeeld pro-Israëliche houding van de Amerikaanse regering de kern van het anti-Amerikanisme in de regio. En ten slotte levert het conflict tussen Israël en de Palestijnen permanente ammunitie voor de radicale standpunten van islamistische partijen en hun aanhang. Of de Palestijnse kwestie ook op de lange termijn een effectief argument tegen politieke hervormingen is, is de vraag. Dat hangt vooral af van de ontwikkelingen in de Palestijnse gebieden zelf.

Waar in China en in mindere mate in Rusland het dominante nationalisme als een hindernis voor democratisering kan worden beschouwd, geldt in het Midden-Oosten het omgekeerde: veel Arabische staten missen de stevige nationale identiteit en solidariteit die ten grondslag zou kunnen liggen aan een binnen de kaders van de nationale staat vorm te geven politieke democratie. Pan-Arabische verbondenheid, die trouwens aan erosie onderhevig is, is geen alternatief voor nationaal zelfbewustzijn. De manipulatie van territoriale, religieuze, etnische en politieke tegenstellingen dan wel het mobiliseren van regionale solidariteitsgevoelens – vanuit de optiek van de machthebbers lijkt alles beter dan werken aan een democratische interpretatie van de nationale identiteit. Irak en Syrië waren tot voor kort de twee meest uitgesproken voorbeelden van

deze georganiseerde vorm van politieke hypocrisie: in naam van een 'Arabisch nationalisme' oefende een religieuze minderheid van respectievelijk soennieten en alevieten een terreurbewind uit over een meerderheid van sjiïeten en soennieten.

En er is nog een belangrijke reden waarom de meeste regimes in het Midden-Oosten lange tijd iedere vorm van politieke democratie buiten de deur wisten te houden: ze beschikten over de onverdeelde politieke, economische en militaire steun van het Westen. De cruciale geopolitieke betekenis van de regio en haar enorme olierijkdommen gaven aanleiding tot voortdurende politieke en militaire bemoeienis met het gebied, inclusief langdurige kolonisatie, en bepaalde tevens dat het democratische gehalte van de machthebbers nooit zorg van enige betekenis is geweest. Het is te vroeg om te zeggen of dit na 11 september wezenlijk is veranderd. De Amerikaanse regering wordt niet moe te benadrukken dat de regimewisseling in Irak het Midden-Oosten uit zijn lethargie heeft wakker geschud. Democratisering staat nu op de politieke agenda van zo goed als alle machthebbers (en zelfs van een deel van de islamitische oppositie). Democratische veranderingen zijn inderdaad een prominent aspect van het politieke discours geworden en er zijn meer concrete initiatieven genomen dan lange tijd het geval was. Dit is zeker niet alleen het gevolg van het schokeffect dat het Amerikaanse militaire optreden teweegbracht. De publicatie in 2002 van het eerste *Arab Human Development Report* door de Verenigde Naties had de discussie al op scherp gesteld.<sup>27</sup> Het rapport was uitermate kritisch over de situatie in het Midden-Oosten en bepleitte vergaande hervormingen op vrijwel alle gebieden: onderwijs, bestuur, vrijheid, de positie van vrouwen. En ditmaal kwam de kritiek niet van buiten maar vanuit de regio zelf. Bovendien hadden zich in de voorafgaande jaren al in diverse landen vreedzame wisselingen van de wacht voltrokken. In enkele gevallen gaf dit een impuls voor democratische politieke veranderingen: in Jordanië, Bahrein en Marokko; in andere gevallen was dit niet zo, met name in Syrië en naar het lijkt in Iran.

In de optiek van de Amerikaanse regering zijn het militaire optreden in Irak en de reeks andere initiatieven die in dit deel van de wereld worden genomen twee zijden van dezelfde medaille. Ze zijn de harde en de zachte kant van de Amerikaanse democratiseringsstrategie. In theorie klinkt het aardig, maar in de praktijk staat het een het ander in de weg. Zeker op de korte termijn hindert de bezetting van Irak de politieke veranderingen in de rest van het Midden-Oosten. Het anti-Amerikanisme, of misschien moeten we wel zeggen het antiwesterse denken, in het Midden-Oosten is tot alarmerende hoogten gestegen. Of dit ook op de langere termijn demo-

cratische initiatieven zal frustreren, valt te bezien. De burgeroorlog in Irak heeft de spanningen in de regio flink doen oplopen en de veiligheidssituatie is aanzienlijk verscherpt, en geen van beide omstandigheden maakt de kans op vreedzame politieke veranderingen groter. Maar als het op de kracht van antiwesterse sentimenten aankomt, dan was de regio ook al voor de inval in Irak geen prominente kandidaat voor democratisering.

Is het *gewenste* scenario van de geleidelijke hervorming ook het meest *realistische* scenario, of zal de optie van een vreedzame democratische transitie uiteindelijk toch een vorm van wensdenken blijken? Is de vrees terecht dat de politieke democratisering van de landen in het Midden-Oosten krachten losmaakt die uiteindelijk een veel grotere bedreiging zullen zijn dan de huidige reactionaire regimes? Zijn algemene verkiezingen wel de aanpak die in het Midden-Oosten moet worden gevolgd? Er is dikwijls kritiek geuit op het sterk institutionele, nogal formalistische karakter van internationale democratiebevordering. Immers, democratische instituties maken nog geen democratie. Internationale democratiebevordering zou lijden aan verkiezingsfetisjisme. Organiseer vrije verkiezingen en de democratie is gegarandeerd.<sup>28</sup> Dit verwijt is niet onterecht. Ongetwijfeld hebben gouvernementele en non-gouvernementele organisaties te vaak een formele en sjabloonachtige kijk op democratie. Er wordt dikwijls onvoldoende rekening gehouden met de specifieke situatie in een land. En een dergelijke formalistische opvatting, zeker als ze door politiek opportunisme is ingegeven (zoals in Bosnië na de burgeroorlog het geval is geweest) kan inderdaad nadelige consequenties hebben voor het beoogde democratiseringsproces. De invoering van democratische instituties leidt niet per se tot werkelijke democratische verhoudingen. Vandaar het dikwijls gesuggereerde onderscheid tussen het bevorderen van rechtsstatelijke hervormingen en het opdringen van democratische veranderingen. ‘Het Westen moet erkennen dat het geen democratie nastreeft in het Midden-Oosten – althans, nog niet, schrijft de meest invloedrijke exponent van deze opvatting,’ Fareed Zakaria. ‘We willen eerst grondwettelijk liberalisme, en dat is al moeilijk genoeg.’<sup>29</sup> Hoewel de chronologie in dit debat geen louter theoretische notie is, zal het in de dagelijkse praktijk vaak onmogelijk blijken om de bevordering van de rechtsstaat los te koppelen van die van de democratie. En voor de meeste autoritaire en hybride regimes maakt het sowieso weinig verschil: rechtsstatelijke veranderingen zullen als een even grote aanslag op hun machtsposities worden beschouwd als democratische hervormingen. En bovendien, welk regime zal bereid zijn de door Zakaria beoogde veranderingen te accepteren als het zich daartoe niet ook door druk vanuit de eigen samenleving ziet gedwon-

gen? De betekenis van democratische instituties mag dan worden bepaald door de context waarin ze functioneren, maar irrelevant zijn ze nooit. Een politieke orde democratisert alleen als mensen dat per se willen *en* als de noodzakelijke instituties aanwezig zijn en functioneren. Zelfs louter formele instituties, zoals min of meer vrije verkiezingen in semi-autoritaire regimes, kunnen een doorslaggevende rol spelen, zeker in de fase van democratische doorbraak. Verkiezingen kunnen verdelen maar ook verenigen. Het is dikwijls de gang naar de stembus die een verdeelde oppositie de saamhorigheid, energie en vasthoudendheid verschaft om een autoritair regime tot concessies te dwingen. Het is vaak de uitkomst van verkiezingen die legitimiteit aan een nieuwe politieke orde verleent. En juist verkiezingen zijn het moment waarop de aandacht van de 'internationale gemeenschap' zich op de interne politieke situatie in landen centreert. 'Verkiezingen kunnen problematisch zijn,' schrijft Carothers, 'maar een lange periode zonder verkiezingen is over het algemeen nog erger.'<sup>30</sup>

Van alle Arabische staten nam Algerije aanvankelijk de meest vergaande stappen in de richting van formele democratisering. Het feitelijke machtsmonopolie van het Nationaal Bevrijdingsfront (FLN) werd opgeheven en een nieuwe grondwet (per referendum bevestigd in februari 1989) maakte de weg vrij voor verkiezingen en een meerpartijensysteem. De machthebbers hoopten in de tussentijd de belangrijkste oppositiepartij, het Islamitisch Bevrijdingsfront (FIS), de wind uit de zeilen te nemen. Tevergeefs. De FIS had al van zich doen spreken in de lokale verkiezingen van 1990 en toen het een jaar later in de eerste ronde van de parlementsverkiezingen ten minste tweemaal zoveel zetels dreigde te winnen als de regerende FLN, greep het leger in. De tweede ronde van de parlementsverkiezingen werd geannuleerd, president Chadli Bendjedid werd afgezet en kort daarop werd de FIS buiten de wet geplaatst.

Vooralsnog is echter geen enkel regime in het Midden-Oosten bereid geweest tot het houden van geheel vrije verkiezingen, met uitzondering van de Iraakse regering en de Palestijnse Autoriteit. De overwinning van Hamas in de parlementsverkiezingen van januari 2006 geeft dan ook precies aan waarvoor moet worden gevreesd: de overwinning van de radicale, islamistische oppositie. Hoe corrupt en wreed de huidige regimes ook zijn, het alternatief, een machtsovername door radicale islamistische partijen, kon wel eens vele malen erger zijn. Hoe groot is het gevaar van *one man, one vote, one time*?

Voor geen enkele regio worden de risico's van een (voortijdige) formele democratisering zo hoog ingeschat als voor het Midden-Oosten.

Hier liggen twee overwegingen aan ten grondslag: de antidemocratische tendensen in de Arabische samenlevingen en de specifieke dreiging van islamistische partijen. 'Vandaag de dag zit de Arabische wereld gevangen tussen autocratische staten en intolerante samenlevingen, en geen van beide is een vruchtbare bodem voor democratie,' schrijft Zakaria.<sup>31</sup> De samenstellers van het *Arab Human Development Report* gaan uit van een vergelijkbare, zij het meer specifieke veronderstelling: '... vrijheden in de Arabische wereld worden van twee kanten bedreigd: enerzijds door ondemocratische regimes en anderzijds door traditie en tribalisme, soms onder de dekmantel van religie.'<sup>32</sup> Overigens wordt in hetzelfde rapport verwezen naar de resultaten van een opinieonderzoek onder de bevolking van vijf Arabische staten (Algerije, Jordanië, de Palestijnse gebieden, Libanon en Marokko) waaruit een aanzienlijk genuanceerder beeld naar voren komt. Typerend wellicht voor de hybridische, semi-autoritaire staten waar het hier om gaat (redelijk vrij maar niet democratisch) blijken de ondervraagden tamelijk tevreden te zijn met de mate van 'individuele vrijheid', maar uiterst ontevreden over hun 'publieke vrijheid'.<sup>33</sup>

Het bestaan van een effectieve politieke oppositie, onafhankelijke media en rechterlijke macht, een transparante regering die ook ter verantwoording kan worden geroepen en een succesvolle bestrijding van corruptie worden het meest gemist.

Vergelijkbare onderzoeken wijzen volgens de samenstellers van de *Arab Human Development Report* in dezelfde richting: er is sprake van een 'rationeel' en 'voorstelbaar' verlangen onder Arabieren zich te ontdoen van hun 'despoten' en de geneugten van 'democratisch bestuur' te genieten.

Hoe groot is het gevaar van islamistische politieke partijen? Hanteren de autoritaire machthebbers en een deel van de westerse waarnemers terecht de dreiging van het islamisme als een argument tegen verdergaande liberalisering? De dreiging van de radicale islamitische oppositie kan op twee manieren worden geschat: hoe ontwikkelt het islamisme zich in de landen waar het in de oppositie is, en hoe vergaat het de landen waar de radicale politieke islam aan de macht is gekomen? Het is niet de kleine, dissidente, met name intellectuele democratische oppositie die van doorslaggevende betekenis is voor de kansen op politieke hervormingen in het Midden-Oosten, maar de populaire, radicale islamistische partijen. Dit zijn de enige non-gouvernementele politieke organisaties met een omvangrijke achterban. Ze spelen een voorname rol in ieder

politiek scenario. Ze kunnen onmogelijk worden genegeerd – hoe graag de meeste machthebbers en de westerse democratiebevorderaars dat ook zouden willen. De toekomst van de democratie in het Midden-Oosten hangt in belangrijke mate af van de stellingnamen van deze islamistische partijen.

Omvangrijke islamistische partijen zijn een vrij recent verschijnsel in de Arabische wereld. Tot voor twee, drie decennia terug was hier nog nauwelijks sprake van. Radicale islamistische partijen hebben zich ontwikkeld en geprofileerd als de enige oppositie van betekenis tegen de autoritaire, corrupte regimes in het Midden-Oosten. In verschillende landen hebben islamistische partijen de afgelopen jaren meer of minder vergaande veranderingen doorgemaakt (in Turkije natuurlijk, in Marokko en in Jordanië). Ze blijken niet langer ongevoelig voor alle aspecten van de politieke democratie, met name niet voor die aspecten waarvan ze zelf weten te profiteren, zoals een zekere mate van vrijheid van meningsuiting, van organisatie en van institutionele *checks and balances*. In diverse landen (Marokko, Algerije en Jordanië) draaien islamistische partijen mee in het parlementaire leven. *The proof of the pudding is in the eating*. De ervaringen met radicale islamistische partijen die eenmaal aan de macht zijn, zijn ontzuenderend: in Iran, in Afghanistan, in Soedan. De kanttekening die hierbij kan worden geplaatst, is dat in alle drie de landen de islamisten op revolutionaire, gewelddadige wijze aan de macht zijn gekomen en een feitelijke alleenheerschappij hebben weten te vestigen. Gewelddadige machtsovernames en machtsmonopolies leiden vrijwel nooit tot democratie. Ook in dit opzicht is de verkiezingsoverwinning en regeringsovername door Hamas in de Palestijnse gebieden een uitzonderlijke gebeurtenis. Voor het eerst in de geschiedenis is een radicale islamistische beweging (aanzienlijk radicaler tenminste dan de sinds november 2002 regerende Partij voor Rechtvaardigheid en Ontwikkeling in Turkije) langs democratische weg aan de macht gekomen en zal ze die macht moeten delen, hoe dan ook.

De Amerikaanse democratiseringshulp voor het Midden-Oosten kwam pas na de inval in Irak goed op gang. Vanaf dat moment ook zouden de Verenigde Staten met een zekere regelmaat en consistentie hun Arabische bondgenoten de wenselijkheid van democratische hervormingen hebben voorgehouden.<sup>34</sup> Europa's staat van dienst wijkt enigszins af van die van de Verenigde Staten. De Europese Unie pretendeerde al ruim voor 2001 de bevordering van democratische hervormingen tot inzet van haar Midden-Oostenpolitiek te hebben gemaakt, als onderdeel van het Euro-Mediterrane Partnerschap, het Barcelona Proces. Zoals al eerder werd vastgesteld,

is de Unie echter uiterst terughoudend in het aanwenden van politieke druk. Er is dan ook nauwelijks sprake geweest van een positieve correlatie tussen de omvang van de Europese hulp aan landen en de mate waarin autoriteiten tot politieke veranderingen bereid bleken. Hoewel geen enkel Arabisch land genereuzer is bedeed geweest door de Europese Unie en de Verenigde Staten dan Egypte, is de politieke liberalisering in het land de afgelopen jaren niet doorgezet maar teruggedraaid. Het Europese discours wijkt wel opvallend af van dat van de Verenigde Staten. Europese instellingen spreken liever niet van democratiebevordering. Zij prefereren minder offensieve noties, zoals het bijdragen aan politieke pluriformiteit, rechtsstaat, goed bestuur en mensenrechten. Bovendien wordt zorgvuldig de indruk vermeden dat het bij democratiebevordering zou gaan om het opleggen van een politieke blauwdruk. Europa legt sterk de nadruk op partnerschap en samenwerking.<sup>35</sup> Na de inval in Irak doet de Europese Unie de grootst mogelijke moeite niet te worden geassocieerd met de politiek van de Verenigde Staten in de regio, althans met de 'harde' kant van die politiek. Op andere gebieden blijkt wel samenwerking mogelijk.

Het Amerikaanse Middle East Partnership Initiative (MEPI) voorziet in een reeks van initiatieven op het gebied van politieke en economische hervormingen, onderwijs en vrouwenrechten.<sup>36</sup> Zowel het Amerikaanse ministerie van Ontwikkelingssamenwerking (USAID) als de politieke stichtingen in de Verenigde Staten hebben hun activiteiten in de loop van de jaren heringericht en sterker op het Midden-Oosten geconcentreerd. Het MEPI begon met een alleszins bescheiden budget van 29 miljoen dollar. Het programma biedt steun aan allerlei politieke, economische en educatieve hervormingen. Pogingen van de Amerikaanse regering om het bedrag fors op te hogen stuitten steevast op verzet van het congres, dat een overlapping van activiteiten vreesde. Voor het belastingjaar 2005 stemde de volksvertegenwoordiging uiteindelijk in met een begroting van 75 miljoen. Het Witte Huis had tweemaal zoveel gevraagd.<sup>37</sup> In juni 2004, tijdens de bijeenkomst van de G8 in Georgia, de Verenigde Staten, kwam het Witte Huis met een nieuw initiatief: de Broader Middle East and North Africa Initiative, gericht op dezelfde sectoren, maar nu in samenwerking met Europese landen. De bedragen die worden besteed aan het bevorderen van democratische veranderingen in het Midden-Oosten vallen vanzelfsprekend in het niet bij de financiële inspanningen die zijn gemoeid met de *war on terror* en de bezetting en wederopbouw van Irak.



## Hybridische staten en internationale democratiebevordering

De situatie in het Midden-Oosten en elders in landen die niet ontvankelijk bleken voor de opmars van de politieke democratie, plaatst internationale democratiebevordering voor bijzondere uitdagingen. Steeds vaker stuit democratiseringshulp op problemen die het gevolg zijn van haperende democratisering of zelfs van democratische regressie. In semi-autoritaire of hybridische staten zijn de marges voor internationale democratiebevordering beperkter dan in landen waar de overheid zich uitdrukkelijk op democratisch standpunt plaatst, maar ze zijn ruimer dan in dictaturen. Internationale aandacht en bemoeienis is immers een van de belangrijkste redenen waarom dergelijke regimes überhaupt 'hybride' trekken hebben aangenomen, waarom ze serieus trachten ten minste de façade van een democratie overeind te houden. Een groeiend aantal staten vertoont hybride trekken, maar weinig hybride staten zijn hetzelfde. Hoewel een generieke benadering dus weinig zin heeft, vertonen dergelijke regimes voldoende gemeenschappelijke kenmerken om als een bijzondere categorie in de internationale democratiebevordering te worden beschouwd.

Zowel voor de democratische krachten in een land als voor de internationale organisaties die zich ten doel hebben gesteld ze te steunen, maakt het dus nogal uit of de politieke orde democratisch, dictatoriaal of semi-autoritair is. In het eerste geval delen regering, politieke partijen en internationale organisaties een democratische grondhouding en zijn er volop mogelijkheden voor samenwerking. Ook voor internationale democratiebevordering is met de stroom meegaan een stuk gemakkelijker dan tegen de stroom in roeien. De postcommunistische machthebbers waren over het algemeen veranderingsgezind en beschouwden de westerse politieke en economische orde als bij uitstek navolgenswaardig. In de Arabische wereld zit de traditionele politieke elite nog vast in het zadel. De bereidheid tot democratisering is beperkt en ze wordt bovendien gehinderd door wijdverbreide antiwesterse sentimenten. De Verenigde Staten plaatsten democratiebevordering in de Arabische wereld op de politieke agenda op ongeveer hetzelfde moment dat ze Irak binnenvielen. In de meeste Arabische landen wordt democratisering derhalve als een codewoord voor inmenging in de binnenlandse aangelegenheden, zo niet als een poging tot regimewisseling gezien. De Europese Unie heeft ongetwijfeld een beter imago in het Midden-Oosten, maar navenant minder invloed.

In hybride staten bestaat een forse kloof tussen 'hoge' en 'lage' politiek. Voor hervorming van de overheid is samenwerking met diezelfde overheid een voorwaarde, en weinig hybride regimes zijn daartoe ge-

neigd. Hulp aan politieke partijen ligt overal gevoelig en ook in de meeste democratieën is ze aan juridische beperkingen onderhevig. In dictaturen en hybridische regimes zijn er vaak weinig effectieve mogelijkheden om met democratische politieke partijen te werken. Ook om die reden richten internationale democratiebevorderaars zich veelal op non-gouvernementele organisaties. Zoals ik eerder stelde, zijn westerse gouvernementele en non-gouvernementele organisaties echter over het algemeen geneigd herkenbare en zoveel mogelijk gelijkgezinde partners te zoeken. Dit werkte redelijk goed in oostelijk Europa, waar samenleving en politiek langs min of meer bekende lijnen waren verdeeld, maar het is aanzienlijk moeilijker in de meeste hybridische staten, de landen van het Midden-Oosten voorop. Het aantal potentiële politieke bondgenoten is beperkt. Democratische politieke partijen zijn zeldzaam in de Arabische landen en ze vertonen dikwijls weinig geestverwantschap met westerse organisaties. De democratische oppositie is gering van omvang en goeddeels machteloos. Bovendien is de culturele kloof tussen de oppositie die er werkelijk toe doet, meestal islamistische groeperingen, en westerse democratiebevorderaars over het algemeen erg groot, en in praktische zin zelfs vrijwel onoverbrugbaar.

Voor internationale democratiebevorderaars lijkt samenwerking met maatschappelijke organisaties in plaats van politieke partijen een aantrekkelijke oplossing. In veel hybridische landen richt de internationale democratiebevordering zich dan ook vooral op non-gouvernementele organisaties. En daar zijn er veel van, ook in de Arabische wereld. De civil society is aanmerkelijk gegroeid in de afgelopen decennia. In de overtuiging dat het beter is om 5.000 kleine non-gouvernementele organisaties te hebben dan vijf grote, hebben vooral de Egyptische, Jordaanse en Marokkaanse overheden de proliferatie van dergelijke bewegingen sterk, hoewel selectief bevorderd (uitgesproken politieke groeperingen en mensenrechtenorganisaties blijven aan allerlei beperkingen onderhevig).<sup>38</sup> Er is niets tegen een intensivering van de samenwerking met civil society-organisaties, zolang democratiebevorderaars zich realiseren dat ngo's geen alternatief zijn voor politieke partijen, ook niet in de Arabische wereld. Non-gouvernementele organisaties zijn talrijk, maar over het algemeen gering van omvang en politieke invloed. Bovendien wordt ook de non-gouvernementele sector, net als het partijpolitieke landschap, gedomineerd door islamistische groeperingen. Zij zijn het meest wijdverbreide, actieve en waarschijnlijk ook meest politieke deel van de civil society in de landen van het Midden-Oosten. Islamistische partijen, die dikwijls ondergronds opereren, staan, voorzichtig geformuleerd, nogal ambivalent

tegenover het type politieke democratie dat internationale organisaties doorgaans propageren en tonen nauwelijks bereidheid tot samenwerking – zoals dat omgekeerd ook het geval is. Samenwerking met de civil society is dus geen risicoloze variant van hulp aan politieke partijen.

Tussen hybridische staten en samenlevingen en de wereld waar de meeste democratiseringorganisaties vandaan komen, gaapt een geografische, politieke, sociaal-economische en culturele kloof. Gebrekkige kennis en wederzijds onbegrip zijn een groot risico. Bovendien regeren hybridische regimes niet zelden over verdeelde samenlevingen. En die samenlevingen zijn verdeeld langs lijnen waar internationale democratiebevorderaars moeilijk mee overweg kunnen – regionale, etnische en religieuze grenzen.

De politieke en economische veranderingen in de voormalige communistische wereld werden aanzienlijk vergemakkelijkt door de internationale context, in het bijzonder door de nabijheid van de Europese Unie. De geopolitieke omgeving waarin de veranderingen in de meeste dictatoriale of hybridische staten zich afspelen is aanzienlijk minder vriendelijk. Er is vaak geen democratisch 'zwaartepunt'. De belangrijke pro-democratische krachten (Europa en de Verenigde Staten) hebben weinig soft power in China, het Midden-Oosten en zelfs in Rusland. De 'voorwaardenstrategie' en magneetfunctie van de NAVO of de Europese Unie, die zo effectief bleken in Centraal-Europa, ontbreken hier. De omgekeerde dominotheorie van de Amerikaanse president Bush heeft zich nog niet bewezen. Recente veranderingen in de Arabische wereld ten spijt heeft de opgelegde democratisering van Irak nog weinig positieve invloed uitgeoefend op andere landen in de regio.

In hybridische regimes staat gebrek aan democratie niet gelijk aan gebrek aan legitimiteit. Het vertrouwen in de politiek is vaak moeilijk te meten, maar het is niet per se geringer dan in sommige democratieën. De autoritaire overheid in hybridische staten vervult belangrijke functies, vooral politieke stabiliteit en, in mindere mate, economische groei. Met een korte onderbreking in het begin van de jaren negentig is Azerbeidzjan al decennialang in handen van de Alijev-clan. Juist in de jaren dat de Alijevs aan de zijlijn stonden, vocht het land een bloedige oorlog uit over Nagorno-Karabach met buurstaat Armenië. Chaos en anarchie regeerden. Meer dan 800.000 Azeri werden van huis en haard verdreven. Een zesde van het grondgebied kwam onder Armeens gezag te staan. In juni 1993 werd president Abulfaz Elchibey, een jaar eerder nog als redder van het vaderland binnengehaald, door de strijdkrachten gedwongen af te treden. Geidar Alijev, die in de Sovjettijd zowel de veiligheidsdienst als de com-

munistische partij aanvoerde, werd weer op de troon gezet. Hij behoedde het land voor de ondergang – althans in de perceptie van veel Azeri. Forse olieopbrengsten stelden hem vervolgens in de gelegenheid om niet alleen op grote schaal politieke loyaliteit te kopen, maar ze verzekerden hem ook, na ruimhartige concessies aan westerse oliemaatschappijen, van de stijlzwijgende acceptatie van de belangrijkste democratische staten.

De politieke legitimiteit van niet-democratische regimes of partijen plaatst internationale democratiebevordering voor aanzienlijke problemen. Wat te doen als vrije verkiezingen dreigen uit te lopen op de machts-overname door een politieke beweging die een direct gevaar oplevert voor de democratie zelf? Vanzelfsprekend mogen democratiebevorderaars een onvoorwaardelijk democratisch engagement verlangen van de politieke partijen die om hulp en samenwerking vragen. Democratiseringhulp is niet bedacht om het democratiseringsproces om zeep te brengen. De morele plicht van democratieën om een democratische machtsovername door extremistische partijen te accepteren, eindigt daar waar deze partijen zich op ondemocratische wijze manifesteren. Ingewikkelder nog zijn de overwegingen die aan een verkiezingsoverwinning van mogelijk ondemocratische partijen voorafgaan. In de Oekraïense presidentscampagne van eind 2004 richtte vrijwel de gehele westerse democratiseringsinspanning zich op Joesjtsjenko en op de ‘oranje’ partijen die hem steunden. Diens tegenstander, Janoekovitsj, werd goeddeels genegeerd. Hier was wel iets voor te zeggen. Janoekovitsj had de steun van de zittende president, van vrijwel het gehele staatsapparaat en natuurlijk van de Russische Federatie. Internationale democratiebevordering richt zich in een dergelijk geval vooral op het bevorderen van de voorwaarden die een min of meer evenwichtige verkiezingsstrijd mogelijk maken. Maar hoe onappetijtelijk de persoonlijke biografie en de politieke agenda van Janoekovitsj ook waren, enige democratische legitimiteit kon hem niet worden ontzegd: meer dan 40 procent van de stemmen in de derde ronde van de presidentsverkiezingen (december 2004) en meer dan 32 procent voor zijn Partij van de Regio's in de parlementsverkiezingen van maart 2006.

Hybridische regimes keren zich steeds uitdrukkelijker tegen internationale democratiebevordering.<sup>39</sup> Machthebbers leggen steeds meer politieke en juridische beperkingen op aan zowel pro-democratische organisaties in eigen land als aan de internationale ngo's waarmee die samenwerken. De wijzigingen in de wet op publieke organisaties die in 2005 door de Russische Doema werden aangenomen, vonden gretig navolging. In overige voormalige Sovjetrepublieken (Kazachstan, Oezbekistan, Wit-Rusland, Tadzjikistan) en elders (Zimbabwe, China, Nepal, Ethiopië, Venezuela)

wapenen autoritaire regimes zich met vergelijkbare middelen tegen internationale democratiebemoeyenis. De verklaring voor de groeiende assertiviteit van (semi-)autoritaire machthebbers laat zich raden. De machtswisselingen in Servië, Georgië, Oekraïne en Kirgizië hebben indruk gemaakt. Vooral de Oranje Revolutie in Oekraïne was een dreun voor de machthebbers in Rusland – niet vanwege de mogelijke negatieve consequenties in Rusland zelf (Poetin heeft voorsnog weinig te vrezen van volksverzet), maar om de mate waarin ze de positie van Rusland in de eigen regio, het nabije buitenland, heeft ondermijnd.<sup>40</sup> De uitgesproken wijze waarop de regering-Bush democratiebevordering tot kernstuk van haar buitenlands beleid heeft gemaakt, met alle inconsistenties van dien, heeft de politieke weerzin tegen internationale democratiseringsinspanningen verder gestimuleerd.

De relatief beperkte invloed die westerse organisaties hebben op de democratisering van hybridische staten in het algemeen en die in het Midden-Oosten in het bijzonder dwingt tot bescheidenheid. Impulsen voor democratisering moeten van binnenuit komen, vanuit de bevolking en vanuit de elite zelf. Externe bemoeyenis kan die impulsen versterken, maar ze kan ook uitgesproken negatieve, zelfs contraproductieve reacties oproepen. Misschien nog wel meer dan in andere regio's lijkt de effectiviteit van de internationale democratiebevordering in het Midden-Oosten een product van haar diversiteit. De variëteit van internationale democratiebevorderende initiatieven moet worden bevorderd. Het bijdragen aan economische veranderingen is in eerste instantie niet minder belangrijk dan diplomatieke en politieke druk. Versterking van non-gouvernementele organisaties draagt bij aan het risico van depolitisering van veranderingen (en derhalve aan de versterking van het autoritair regime) en zal dus moeten worden gecombineerd met hulp aan politieke partijen. Militair optreden als democratiseringsstrategie is niet bijster effectief gebleken, maar overigens, zoals eerder benadrukt: laat duizend bloemen bloeien.

### **Internationale protectoraten en mislukte staten**

Rusland, China en het Midden-Oosten zijn de belangrijkste witte plekken in de derde democratisering golf. Gezien de omvang en politieke betekenis van deze drie regio's zouden ze zelfs als de *ontkenning* van een mondiale democratisering kunnen worden beschouwd. Er zijn echter nog twee politieke 'regimes', dikwijls nauw met elkaar verbonden, die een prominente plaats innemen in de discussie over internationale democratiebe-

vordering: protectoraten en mislukte staten. Van beide categorieën zagen we na de Koude Oorlog een opmerkelijke toename.

Internationale protectoraten (in het internationale discours wordt de voorkeur gegeven aan het neutraler 'gebieden onder tijdelijk internationaal bestuur') gaan terug tot in de koloniale geschiedenis, met name die van het Britse *Empire*. In de negentiende en twintigste eeuw werden grote delen van vooral Afrika tot protectoraat-gebieden gemaakt. De koloniale expansie verliep te snel en de financiële en bestuurlijke mogelijkheden van de koloniale mogendheden waren te beperkt om alle gebieden onder direct gezag te plaatsen. Het protectoraatstelsel bood uitkomst. Overzees bestuur werd gecombineerd met een zekere mate van lokale autonomie. Uiteindelijk zou het onderscheid tussen protectoraten en 'koloniën' vervagen. De koloniale machthebbers namen ook in veel protectoraten het bestuur feitelijk in handen. Sindsdien is het idee van protectoraten dat een staat, een coalitie van staten of een internationale organisatie (de Volkenbond, de Verenigde Naties) de verantwoordelijkheid neemt voor het welzijn van een volk of volksdeel dat niet in de gelegenheid wordt geacht zichzelf te besturen.

Lange tijd genoot het protectoraatsysteem een vanzelfsprekende mate van legitimiteit. Die leek voorgoed geschiedenis na het mondiale dekolonisatieproces in het midden van de twintigste eeuw. Na de Koude Oorlog keerden protectoraat- of mandaatgebieden echter terug in de internationale politiek. Het aantal staten of landsdelen dat de afgelopen decennia voor korte of lange tijd onder vormen van internationaal bestuur is geplaatst, is fors gegroeid: Cambodja, Bosnië, Kosovo, Afghanistan, Irak, Oost-Timor, maar ook Liberia en Sierra Leone. De moderne protectoraten bevinden zich, qua bestuursvorm, ergens tussen hun negentiende-eeuwse voorgangers en de koloniale gebieden in. De inlandse elite heeft een deel van haar bevoegdheden behouden, maar is overigens in vrijwel alle opzichten ondergeschikt aan de vertegenwoordiger van de internationale gemeenschap. De toename van het aantal protectoraten is het antwoord van diezelfde internationale gemeenschap (lees: de belangrijkste westerse mogendheden en de door hen gedomineerde internationale politieke en militaire organisaties) op de chaos, de humanitaire nood en de veiligheidspolitieke risico's die de burgeroorlogen in de eerste helft van de jaren negentig veroorzaakten. De mondiale tweedeling was voorbij en een optimistisch universalisme regeerde – het einde aan de Koude Oorlog bood zowel de mogelijkheid als de argumentatie voor een nieuw interventionisme in de internationale politiek, die ook de wederinvoering van protectoraat-gebieden mogelijk maakte. Internationaal bestuur, multila-

teraal en tijdelijk van aard, en bij voorkeur gesanctioneerd door de Verenigde Naties, werd vaak als de enige mogelijkheid gezien voor herstel van vrede en stabiliteit. Hoge Vertegenwoordigers zouden inheemse elites de uitgangspunten van modern en verantwoord bestuur bijbrengen. Onder internationaal gezag zou niet alleen een effectieve staat en een politieke infrastructuur van de grond worden getild, maar ook een min of meer functionerende markteconomie. Stabiliteit vroeg om meer dan vredeshandhaving. Op termijn vereiste ze, zo wordt althans verondersteld, ook een democratisch politiek bestel. Protectoraatvorming en democratisering zijn nauw verweven. Democratie is nooit de primaire overweging van internationaal bestuur geweest, wel een belangrijke afgeleide doelstelling, een ideale optie voor de langere termijn.

Op annexatie en bezetting na, is het instellen van een protectoraat de meest vergaande vorm van soevereiniteitsbeperking. In theorie is protectoraatvorming de ideale omgeving voor internationale democratiebevordering. Ze is immers gebaseerd op een permanente politieke (bestuurlijke) en militaire internationale aanwezigheid. Democratiseringshulp geschiedt in een door de internationale gemeenschap gecontroleerde politieke omgeving. De praktijk is aanzienlijk weerbarstiger. Onder invloed van de teleurstellende ervaringen in de voormalige Joegoslavische deelrepublieken en een reeks van Afrikaanse landen en ten gevolge van het aanhoudende geweld in Afghanistan en Irak is er van het aanvankelijke optimisme over de politieke mogelijkheden van internationaal bestuur weinig meer over. Steeds uitdrukkelijker dringt de paradox van protectoraatvorming zich op: internationale aanwezigheid is zowel deel van de oplossing als van het probleem.

*'Give war a chance'* bepleitte de Amerikaanse geopolitieke denker Edward Luttwak naar aanleiding van het frequent interveniëren in burgeroorlogen. Luttwak: 'De onplezierige waarheid die dikwijls over het hoofd wordt gezien, is dat, hoe groot het kwaad van oorlog ook is, ze één groot voordeel heeft: oorlog kan politieke conflicten beslechten en tot werkelijke vrede leiden.' Ingrijpen in de interne aangelegenheden van staten lost de onderliggende problemen en tegenstellingen niet op. Ze worden slechts bevroren. Opgelegde wapenstilstanden stellen de strijdende partijen in staat zich te hergroeperen en voor te bereiden op de volgende slag. Afgedwongen vredesregelingen beantwoorden niet aan de feitelijke machtsverhoudingen en zijn geen gezonde basis van reële langetermijnoplossingen. 'Voortdurende van oorlog bestendigt het lijden en zal niet voor iedereen een aanvaardbare uitkomst bieden,' stelt Luttwak naar aanleiding van het vredesverdrag van Dayton (1995), dat een einde maakte aan de

oorlog in Bosnië-Herzegovina, 'maar ze zal wel bijdragen aan een stabielere uitgangssituatie voor de naoorlogse periode. Vredesonderhandelingen bekijken alleen als de oorlog echt over is.'<sup>41</sup> Hier zit iets in. Wie zijn wij om de Bosniërs, nadat ze zich vol overgave in een wrede burgeroorlog hadden gestort, ervan te overtuigen dat ze in één staat moeten leven? De internationale gemeenschap leek dan ook niet helemaal zeker van haar zaak. Dayton creëerde een politieke constructie waarin drie bevolkingsgroepen en twee goeddeels autonome bestuurlijke eenheden de constitutionele fictie van één staat overeind moesten houden. Die opgelegde fictie, Bosnië-Herzegovina, is maar nauwelijks levensvatbaar gebleken.

Luttwaks pleidooi is wellicht realistisch, maar het is ook onverantwoord. Interventie in Bosnië was onzeker en risicovol, maar nietsdoen was nog veel gevaarlijker – zowel in humanitair als in politiek opzicht. Het militaire ingrijpen kwam laat, in medio 1995, ruim drie jaar na het begin van de oorlog, maar het heeft ongetwijfeld veel Bosniërs het leven gered. Voortdurende passiviteit zou de kans op verbreiding van het conflict, zowel binnen als buiten de grenzen van het voormalige Joegoslavië, aanzienlijk hebben vergroot. En internationale instemming met de opdeling van Bosnië-Herzegovina zou niet alleen een forse beloning zijn geweest voor politieke agressie en oorlogsmisdaden, maar ook een hoge premie hebben geplaatst op vergelijkbaar politiek avonturisme elders in de regio. Het pleidooi voor afzijdigheid door Luttwak en anderen heeft wel een trend gezet. Hoe verder we de Koude Oorlog achter ons lieten, hoe minder de bereidheid tot ingrijpen. De discussie zou zich nu dan ook moeten concentreren op de ervaringen die de afgelopen anderhalve decennia zijn opgedaan. Is de kritische grens overschreden? Zijn internationaal ingrijpen en bestuur een effectief antwoord gebleken op de uitdagingen van burgeroorlog, *state failure* en alle humanitaire ellende van dien of staan ze de gewenste vrede en stabiliteit, voorwaarden voor democratie, juist in de weg?

Er zijn veel redenen om in te grijpen in gewapende conflicten en om tijdelijk internationaal bestuur in te stellen. Ze kunnen zowel ontleend zijn aan de situatie ter plekke, de *pull*-factoren, zoals het lenigen van humanitaire nood en het beslechten van een burgeroorlog, of aan het uitgesproken eigenbelang van de interveniërende mogendheden, de *push*-factoren, waartoe commerciële, veiligheidspolitieke, zelfs partijpolitieke overwegingen kunnen worden gerekend. Democratisering is nooit het primaire doel van internationaal ingrijpen en mandaatvorming, maar ze wordt wel gepresenteerd als een cruciaal deel van de beoogde oplossing. In theorie zou democratisering op de langere termijn moeten bijdragen



aan politieke stabiliteit en economische ontwikkeling; in de praktijk blijken democratie en internationaal bestuur zich uiterst moeizaam tot elkaar te verhouden.

Het eerste probleem is het gebrek aan democratische legitimiteit, aan openheid en verantwoordelijkheid jegens de lokale bevolking. Een internationaal protectoraat is een vorm van opgelegd, vreemd bestuur. Het is per definitie ondemocratisch en geniet, zeker op de langere termijn, een wankele legitimiteit. De speciale vertegenwoordiger van de Verenigde Naties in Liberia, de Amerikaan Jacques Klein, beschikte over een budget dat tienmaal groter was dan dat van de Liberiaanse regering. Het stelde hem onder meer in staat 48 Liberiaanse 'generaals' in dienst te nemen, op voorwaarde dat ze hun eigen strijdgroepen zouden ontwapenen. Het vredesverdrag van Dayton legde de politieke en juridische basis van het huidige Bosnië-Herzegovina. Het verdrag verschafte de Hoge Vertegenwoordiger ruime bevoegdheden, die in de loop van de jaren tot vrijwel absolute proporties zijn uitgebreid (besluit van de Peace Implementation Council, in december 1997, in Bonn). En de Hoge Vertegenwoordiger heeft er gebruik van gemaakt. Hij heeft politieke partijen uitgesloten van deelname aan verkiezingen; hij heeft rechters, hoge ambtenaren, benoemde en zelfs gekozen politieke gezagsdragers ontslagen. De Bosniërs zijn wereldkampioen stemmen. De democratie is ze bij wijze van spreken door de strot geduwd. Ze kunnen geen *ballot box* meer zien. De internationale gemeenschap heeft vrijwel ieder jaar verkiezingen georganiseerd, en die werden steevast gedomineerd door de drie traditionele, 'etnische' politieke partijen. De kiezersmarkt is eigenlijk altijd langs etnische lijnen verdeeld gebleven. De traditionele partijen hadden genoeg aan de steun uit de eigen bevolkingsgroep. Het spelen van de etnische kaart leverde meer winst op dan het benadrukken van het algemeen belang. Zelfs direct ingrijpen in het partijsysteem door de Hoge Vertegenwoordiger sorteerde weinig effect. Partijfunctionarissen zijn verwijderd, interne partijtwesten zijn beslecht, partijprogramma's zijn geschreven, maar de onderliggende politieke scheidslijnen, de (rationele) keuze van kiezers voor de traditionele partijen en de wijze waarop deze partijen het eigenbelang definieerden, konden niet wezenlijk worden beïnvloed.<sup>42</sup> Dus zelfs in een door de internationale gemeenschap gedomineerde politieke context bleek directe democratische interventie (democratie als een 'instrument' voor conflictoplossing en wederopbouw) veel minder effectief dan aanvankelijk werd verondersteld.

De teleurstellende resultaten van protectoraatvorming worden dikwijls geweten aan het gebrek aan machtsmiddelen van de internationale be-

stuurders. Dat is een deel van de werkelijkheid. Met evenveel recht zou kunnen worden gesteld dat internationale bestuurders juist te veel zegenschap hebben. De kern is het wezenlijk ambivalente karakter van protectoraatvorming: op principieel ondemocratische wijze wordt getracht de lokale bevolking van de voordelen van de politieke democratie te overtuigen. Want als het erop aankomt, dan leggen de gekozen Bosnische politici geen verantwoording af aan hun kiezers, maar aan de boven hen gestelde Hoge Vertegenwoordiger, en dat is doorgaans een uitgerangeerde West-Europese politicus, die zelf niet over enig democratisch mandaat beschikt. Dit bevordert het democratische verantwoordelijkheidsgevoel niet. Bosnische politici laten impopulaire beslissingen over aan het internationale gezag. Ze zouden het land moeten besturen, maar ze doen alsof ze in de oppositie zijn. De internationale gemeenschap heeft onder de Bosniërs een gevaarlijk afhankelijkheidssyndroom gecreëerd, precies zoals ze dat eerder, onder andere omstandigheden en met andere intenties, heeft gedaan bij een reeks ontwikkelingslanden.

In vrijwel alle beschouwingen over internationaal bestuur wordt het belang benadrukt van een langetermijnbemoeienis. *Crisis hopping* lijkt een onvermijdelijk element van internationale humanitaire en politieke interventie. Na verloop van tijd neemt de belangstelling van journalistiek, publiek en politiek onvermijdelijk af – vooral als er *geen* vooruitgang wordt geboekt. Hoe lang is langetermijnbetrokkenheid? En nog belangrijker: hoe ver zou die betrokkenheid moeten reiken?

Vanwege de geringe politieke en economische vooruitgang in de protectoraat-gebieden op de Balkan heeft de discussie zich de afgelopen jaren steeds meer toegespitst op de vraag: meer of minder interventie? Grijpen we nog dieper in het politiek proces in, of temperen we onze verwachtingen en geven we de Bosniërs, de Kosovaren, de Afghanen, de Irakezen desnoods, zoals ze dat zelf wellicht in meerderheid willen, hun lot weer in eigen handen? In Afghanistan is de dreiging die uitging van een zwakke staat onder fanatiek antiwesters theocratisch gezag voorlopig gekeerd. De Taliban is verdreven maar niet verslagen; Al-Qaida is ondergronds gejaagd maar niet geëlimineerd; een democratische regering is aan de macht geholpen, maar haar feitelijke gezag reikt niet veel verder dan de snelweg Kaboel – Kandahar. Elders maken oorlogsmisdadige warlords en religieus geïnspireerde criminelen het leven van de internationale troepenmacht ISAF uiterst moeilijk en dat van de lokale bevolking vrijwel onmogelijk. Het militaire ingrijpen in Afghanistan was er niet primair op gericht het lot van de Afghanen te verlichten; het diende de dreiging te elimineren die van het regime en zijn bondgenoten uitging voor de

Verenigde Staten. De mogelijke consequenties van voortdurende afzijdigheid afgezet tegen de huidige stand van zaken in Afghanistan levert wat mij betreft de politieke en morele rechtvaardiging van de interventie in Afghanistan – óók vanuit het gevolgenethische perspectief waarop in het volgende hoofdstuk nader wordt ingegaan. Bosnië is het langstdurende, meest ingrijpende en kostbaarste internationale protectoraat tot nu toe. In het kielzog van enkele tienduizenden militairen hebben zich in de loop van het afgelopen decennium een veelvoud aan internationale bestuurders en medewerkers van non-gouvernementele organisaties in Bosnië gemeld. De totale kosten hebben de 50 miljard ruim overschreden.<sup>43</sup> Is het internationaal bestuur succesvol geweest? Het is de bekende vraag: is het glas halfvol of halfleeg? Over Bosnië is dikwijls gezegd dat vrede lijkt op oorlog met andere middelen. Vanaf het moment dat de strijdende partijen werden gedwongen hun wapens neer te leggen, bevochten ze elkaar vanachter bureaus en katheders. Hoe frustrerend ook vanuit het perspectief van de opbouw van een levensvatbare democratie, maar het simpele gegeven dat een wrede burgeroorlog is gestopt en dat zich onder de drie bevolkingsgroepen in Bosnië geleidelijk een zekere mate van loyaliteit aan de gemeenschappelijke staat lijkt te ontwikkelen, kan als een forse stap voorwaarts worden gezien. Dit laat echter onverlet dat Bosnië-Herzegovina nog steeds als een virtuele staat moet worden beschouwd, een virtuele staat met een goeddeels virtuele economie – nog sterk afhankelijk van internationale hulp en van de uitgaven van de Hoge Vertegenwoordiger, zijn leger van internationale ambtenaren, enkele duizenden militairen uit de Europese Unie en een (aanzienlijk geslonken) contingent van non-gouvernementele organisaties.

De Bosnische bevolking volhardt in haar ambivalente gemoedstoestand en de internationale bestuurders raken steeds meer gefrustreerd. De Bosniërs wentelen zich in hun afhankelijkheid van het internationaal gezag, maar klagen steeds luider over de voortdurende bemoeizucht van datzelfde gezag. Ze hebben meer dan genoeg van hun ondergeschikte positie, maar ze varen er over het algemeen wel bij. De internationale gemeenschap vraagt zich ondertussen steeds meer af waarom haar ruimhartige en constructieve arbeid op zoveel onbegrip en wantrouwen stuit. Het wordt tijd dat de internationale gemeenschap zich weer beperkt tot haar *core business*: vredeshandhaving. De militairen zullen moeten blijven. De internationale opbouwwerkers pakken hun koffers. Bosnië wordt teruggegeven aan de Bosniërs.

Protectoraatvorming is een van de antwoorden op het falen van staatsmacht, op mislukte staten. 'Amerika wordt thans minder bedreigd door agressieve staten dan door mislukte staten,'<sup>44</sup> zo waarschuwt de nationale veiligheidsstrategie van de Verenigde Staten, geïnspireerd op de aanslagen van 11 september 2001 en op de veilige haven die de terreurgroep van Osama bin Laden werd geboden in Afghanistan. De Europese Unie is niet minder ongerust. 'Mislukte staten' zijn een van de 'belangrijkste dreigingen' van de internationale vrede en stabiliteit, concludeert de Europese Commissie in een document dat in 2003, ruim een jaar na Bush' veiligheidsdoctrine, werd gepubliceerd.<sup>45</sup> Hoe moet de internationale gemeenschap op de uitdagingen van falende en mislukte staten reageren? Moeten we wegblijven, ingrijpen, een nieuwe vorm van *containment* zoeken? Kunnen we de gevolgen van mislukte staten negeren, zolang ze ons tenminste niet raken, of is het juist tijd voor een vergaande mate van betrokkenheid, desnoods ten koste van de formele soevereiniteit van staten? Biedt protectoraatvorming uitkomst, of moeten we op zoek naar nieuwe vormen van *Empire*, naar een serieuze herwaardering van de postkoloniale internationale verhoudingen? En vooral: wat is de betekenis van internationale democratiebevordering? Heeft democratiebevordering, uitgangspunt immers van de buitenlandse politiek van de meeste democratische staten, enige relevantie in de aanpak van mislukte en falende staten? Of leidt (opgelegde) democratisering nu juist tot de verzwakking van staten, tot internationale instabiliteit? Komt stabiliteit eerst en democratie later, of wellicht zelfs helemaal niet? Als staatsmacht per se belangrijker is dan democratische staatsmacht, stuiten we hier dan niet opnieuw op de grenzen van de internationale democratiebevordering?

De wereld kent meer dan 190 soevereine staten. Een aanzienlijk aantal zou als 'zwak' (in het internationale jargon: *weak, fragile*) kunnen worden getypeerd; een klein aantal mag als 'mislukt' (*failed*) worden beschouwd. De gevolgen van gebrekkige of falende staatsmacht overtreffen de ogenschijnlijk beperkte betekenis van het aantal mislukte staten ver. In het Westen zijn we geneigd de internationale consequenties van het mislukken van staten te benadrukken (de angstaanjagende driehoek: mislukte staten – massavernietigingswapens – internationaal terrorisme), maar de grootste bedreiging gaat primair uit naar de lokale bevolking. Zij is het eerste en belangrijkste slachtoffer van falend staatsgezag. Maar uiteindelijk kunnen mislukte staten ook grensoverschrijdende, regionale of zelfs mondiale betekenis krijgen. De ineenstorting van staatsmacht blijkt bismettelijk. Humanitaire crises, oorlogen, omvangrijke schendingen van de mensenrechten, vluchtelingenstromen, illegale wapenhandel, drugs-

handel en terrorisme – ze zijn allemaal in meer of mindere mate verbonden met falend of ontbrekend staatsgezag.<sup>46</sup>

De verzwakking van staten is een geleidelijk proces. Aan het einde van deze ontwikkeling bevinden zich de mislukte staten. Ze beschikken doorgaans nog over de attributen van onafhankelijke, ‘Westfaalse’ politieke eenheden, maar dan louter formeel. Ze zijn niet langer *de facto* staten, alleen *de jure*. De overheid functioneert niet of nauwelijks meer en ze is zeker niet in staat de onderdanen van de meest essentiële politieke diensten te voorzien: fysieke veiligheid en het garanderen van minimale voorwaarden voor een menswaardig bestaan.

Er zijn twee definities van mislukte staten: een formele definitie, waarin de feitelijke ‘macht’ van de staat van doorslaggevende betekenis is, en een ‘politieke’ omschrijving, waarin niet alleen het machtsbereik van de staat telt, maar ook de aard en legitimiteit van het regime en de politieke orde. De eerste definitie is de meest overtuigende. Falende macht van de overheid is de essentie van een mislukte staat. Overheden missen de mogelijkheden en de autoriteit om het eigen grondgebied effectief te controleren. Mislukte staten kampen vrijwel altijd met gewapende conflicten. Niet de omvang of de intensiteit van het geweld is hierbij van doorslaggevende betekenis, maar de aard en de duur van de conflicten. Het gaat niet uitsluitend om staatsgeweld. In mislukte staten zijn altijd meer partijen in het geding. Het politieke geweld houdt doorgaans lange tijd aan. Sommige landen kennen niet anders dan burgeroorlog. Conflicten in zwakke en mislukte staten hebben vaak hun wortels in etnische, religieuze of regionale tegenstellingen. Dit zegt niet altijd iets over de inzet van de strijd, maar wel over scheidslijnen tussen de partijen en over de wijze waarop ze hun gewelddadige handelen legitimeren. Overheden, politieke strijdgroepen en criminele bendes zijn alleen aan eigen regels gebonden. Instituties zijn nauwelijks ontwikkeld of functioneren in het geheel niet. In zwakke staten tiert de corruptie welig. In mislukte staten zijn ze zelfs dat stadium al voorbij. In de chaos en anarchie van de mislukte staat is het individu op zichzelf aangewezen. De terreur komt van alle kanten. De kwetsbare delen van de bevolking zijn hulpeloos en afhankelijk van internationale steun.

Mislukte staten zijn niet in de gelegenheid hun burgers ‘veiligheid’ te bieden. Veiligheid dient te worden begrepen als bescherming tegen omvangrijk, willekeurig politiek of crimineel geweld. Dictaturen bieden die ‘veiligheid’ evenmin, maar leveren wel de zekerheid en voorspelbaarheid dat geweld met name wordt gebezigd door de overheid en dat ze over het algemeen is gericht tegen specifieke (oppositie) individuen en groepen. Dit is een schrale troost voor de opposant die om politieke redenen in

het gevang belandt, maar een aangename bijkomstigheid voor de burger die zich geen politieke escapades wenst te veroorloven. Dictaturen kunnen over een forse mate van legitimiteit beschikken; mislukte staten zijn over het algemeen niet veel meer dan een vehikel in handen van kleine groepen, aangewend ter zelfverrijking. Mislukte staten kunnen boevenstaten (*rogue nations* in het Amerikaanse jargon) zijn, maar boevenstaten zijn niet per se zwakke of mislukte staten. Irak onder Saddam Hoessein was een dictatuur, een boevenstaat wellicht, maar het was niet de mislukte staat, waarvan het nu, na de val van Saddam Hoessein, alle eigenschappen vertoont – ondanks, of juist dankzij, de aanwezigheid van een groot aantal Amerikaanse troepen.

Er is niets nieuws aan het mislukken van staten. Het is deel van de geschiedenis. Het merendeel van de politieke eenheden die ooit als staat konden worden getypeerd, is in de tussentijd verdwenen om mogelijk later, al dan niet in een andere vorm en politieke context, terug te keren. Ingrijpende politieke veranderingen hebben het verval en de mislukking van staten gedurende de afgelopen twee decennia ‘gestimuleerd’. Het einde van de Koude Oorlog of de ineenstorting van de zogeheten bipolaire wereldorde had twee belangrijke gevolgen: multinationale staten vielen uiteen in een reeks kleine, soms instabiele, maar met alle attributen en aspiraties van de soevereine natiestaat getooide landen; en elders, in de mondiale periferie, werden staten en regimes die lange tijd door de grote mogendheden om geostrategische redenen overeind waren gehouden, plotseling aan hun lot overgelaten. De Koude Oorlog had de staatkundige consequenties van het dekolonisatieproces tientallen jaren bevroren. Ze hield quasistaten en hun repressieve, incompetent regimes overeind. Met het wegvallen van de tweedeling in de wereld verdween niet alleen de Sovjet-Unie als mondiale mogendheid en steunpilaar van menig gemankeerd postkoloniaal regime, maar werd ook de voor de Verenigde Staten zo belangrijke politieke vriendschap met sommige repressieve regimes minder urgent.

Bovendien werd de lange tijd dominante opvatting dat sterke leiders en autoritaire vormen van bestuur voorwaarden zijn voor economische modernisering en groei in onderontwikkelde landen, vaarwel gezegd. Aanvankelijk, in het begin van de jaren negentig, maakte de trits van de Washington Consensus furore: stabilisering, liberalisering en privatisering. Later, vanaf het midden van het decennium, werd ze aanzienlijk genuanceerd en werden democratie en vooral goed bestuur benadrukt als voorwaarden voor ontwikkeling. Aanvankelijk moest de macht van de overheid aanzienlijk worden teruggedrongen; vervolgens stelden interna-

tionale financiële instellingen en overige pleitbezorgers van de vrije markt hun visie bij en werd het suprême belang erkend van effectieve overheidsinstituties, ook voor een goed functionerende markteconomie. Milton Friedman, de voornaamste pleitbezorger van de vrije markt, behoorde tot de bekeerlingen. In een interview, in 2002, gaf hij zijn aanvankelijke ongelijk toe.<sup>47</sup>

Vlak nadat de Berlijnse Muur verdween en de Sovjet-Unie ineenstortte, werd mij dikwijls gevraagd: ‘Wat moeten deze voormalige communistische staten doen om markteconomieën te creëren?’ En dan zei ik altijd: ‘Dat kan je samenvatten in drie woorden: privatiseren, privatiseren, privatiseren.’ Maar ik had ongelijk. Dat was niet genoeg. (...) Het is gebleken dat de rechtsstaat waarschijnlijk van fundamenteeler belang was dan privatisering. Privatisering is zonder betekenis als er geen rechtsstaat is.

Voor menig repressief en incompetent regime in de derde wereld maakte het al niet meer uit. De paradigma’s van de internationale ontwikkelingspolitiek, eerst ‘vrije markt’ en vervolgens ‘goed bestuur’, in combinatie met de ingrijpende gewijzigde internationale strategische verhoudingen waren te veel van het kwade. Ze bleken op zichzelf aangewezen. Soms lukte dat; soms niet. Sommige autoritaire regimes bleven in het zadel; andere maakten plaats voor democratische veranderingen; en weer andere stortten hun land in burgeroorlog en chaos.

Uiteindelijk falen staten natuurlijk niet omdat de mondiale politieke verhoudingen veranderen. Het wegvallen van buitenlandse steun mag de aanleiding zijn, het is niet de oorzaak van falende staten. Het beïnvloedt de capaciteit van regimes, niet hun politieke wil – en beide zijn van betekenis bij het voorkomen van het mislukken van staatsmacht. Staten vervallen niet tot chaos omdat internationale financiële instellingen zware saneringsplannen opleggen (hoe eenzijdig en kortzichtig die in sommige gevallen, ook in de postcommunistische wereld, ook zijn geweest). En staten mislukken evenmin uitsluitend vanwege voortdurende onderontwikkeling en armoede, migratie en ongeleide urbanisatie. Mislukte staten vinden we inderdaad vooral in arme landen, althans in landen waar de bevolking arm is. Niet alle mislukte staten zijn echter arm; en lang niet alle arme staten zijn tot mislukking gedoemd. Armoede is een belangrijke variabele, maar geen oorzaak van het mislukken van staten. Sterker, falende staatsmacht wordt juist dikwijls in de hand gewerkt door de aanwezigheid van strategische natuurlijke hulpbronnen: de *resource curse*. Rijkdom, de

vloek van olie, van diamanten, van andere belangrijke delfstoffen is eerder reden van conflicten, van oorlog en uiteindelijk van de ineenstorting van de staat, dan armoede per se.

Staten falen omdat politieke en militaire leiders door machtshonger en hebzucht worden gedreven; omdat het lot van hun onderdanen hen onverschillig laat; en omdat ze geweld en terreur tot het politieke standaard-repertoire hebben gemaakt: Afghanistan, Angola, Burundi, de Democratische Republiek Congo, Liberia, Sierra Leone, Soedan en Somalië. Andere staten komen gevaarlijk dicht in de buurt en weer andere staten zijn alleen door internationaal ingrijpen overeind gebleven: Libanon was na enkele decennia burgeroorlog gereduceerd tot een bomkrater, totdat Syrië ingreep; Bosnië dankt zijn staatkundig voortbestaan aan het ingrijpen van de NAVO en de machtsovername door de internationale gemeenschap; en de enige reden waarom het door burgeroorlog geteisterde Tadzjikistan nog kantoor houdt in het hoofgebouw van de Verenigde Naties in New York, is omdat de Russen het land feitelijk bezetten en daarmee van de totale ondergang hebben gered. Het verval, de mislukking van staten is *man-made*.

*State failure* mag in historisch opzicht niets nieuws zijn, maar de mogelijke consequenties van zwakke en mislukte staten kunnen in het huidige tijdperk wel uitzonderlijk zijn – uitzonderlijk gevaarlijk. Wat staat de internationale gemeenschap te doen? Zwakke en mislukte staten zijn per definitie moeilijk van buitenaf te helpen – voor internationale hulp en samenwerking is immers vooral een staatsapparaat nodig. Dat geldt in het bijzonder voor die afgeleide doelstelling: het opbouwen van een effectief en *democratisch* staatsbestel. Het herstel van effectieve staatsmacht is al uitermate ingewikkeld; de opbouw van een democratische orde lijkt in de meeste eens mislukte staten zelfs regelrecht utopisch. Kortom, komen we veel verder dan het bestrijden van de symptomen, het verlichten van de humanitaire gevolgen van het falen van staten? Is er een alternatief voor de zware, kostbare en omstrede internationale ‘protectoraten’, het feitelijk overnemen van staten? Levert internationale democratiebevordering, een belangrijk oogmerk van protectoraatvorming en staatsherstel, werkelijk iets op?

Voorkomen is beter dan genezen – dat geldt ook voor de aanpak van mislukte staten. Maar hoe herkennen we ‘mislukkende’ staten? Interveniëren vóórdat staten ineenstorten is vanuit humanitair perspectief wellicht wenselijk, maar om politieke en juridische redenen zo goed als ondenkbaar. In de praktijk reageert de internationale gemeenschap vooral achteraf en ad hoc – veel andere mogelijkheden zijn er niet. Doorgaans



blijft ze afzijdig en worden de chaos en al haar humanitaire consequenties lijdzaam geaccepteerd. Alleen in bijzondere gevallen, als de westerse wereld direct wordt geraakt door de gevolgen van falende staatsmacht en stuitende burgerkrijg, dan grijpen we in – humanitair, militair of beide. Tussen 1945 en 2000 heeft de internationale gemeenschap zich desondanks 124 maal aan een vredesmissie gewaagd. Gemeten aan de afwezigheid van vijandigheden is 43 procent succesvol gebleken. Wordt serieuze democratische vooruitgang als criterium genomen, dan heeft 35 procent van alle vredesoperaties vruchten afgeworpen.<sup>48</sup>

Het probleem van veel zwakke, arme landen is niet een tekort maar een teveel aan Westfaalse soevereiniteit. Het mislukken van staten heeft ongetwijfeld te maken met de wijze waarop ze eens tot stand zijn gekomen. De mondiale verbreiding van de zogeheten soevereine natiestaat, ooit geprezen als een historische stap voorwaarts (vrijheid en onafhankelijkheid), zou in werkelijkheid wel eens een van de meest destructieve erfenissen van de koloniale tijd kunnen zijn. Als kunstmatige staatsvorming en willekeurige grenzen een belangrijke variabele van het falen van staten zijn, dan zou de nationale soevereiniteit zelf ter discussie moeten worden gesteld. ‘Let them fail’,<sup>49</sup> een variatie op Luttwaks ‘Give war a chance’, is wel de meest radicale benadering van mislukte staten. Laat zwakke staten mislukken, en hef om redenen van stabiliteit en humaniteit het taboe op de onschendbaarheid van staten op! Dit gebeurt niet vaak. De internationale gemeenschap zoekt de oplossing van mislukte staten vrijwel altijd binnen de bestaande staatkundige grenzen. Ze gaat ervan uit dat een herziening van grenzen die niet is gebaseerd op consensus van de strijdende partijen meer problemen oplevert dan ze oplost. Een vorm van gedeelde soevereiniteit zou een optie zijn<sup>50</sup>: de internationale gemeenschap neemt de gedeelde verantwoordelijkheid voor een aantal cruciale onderdelen van bestuur over. Robert Cooper opteert voor de mogelijkheid van het plaatsen van staten onder internationale curatele, ‘trusteeship’ door de Verenigde Naties.<sup>51</sup> Een forse stap verder, en voor Cooper onaanvaardbaar, is het overnemen van mislukte staten door individuele landen (lees: de Verenigde Staten) of door ad-hoccoalities van landen: het Empire waarvan ik eerder sprak.

Hoe het ook zij, heel veel mogelijkheden zijn er niet: onderhandelingen en compromissen met de machthebbers en hun uitdagers ter plekke, met beperkte en realistische doeleinden als inzet, aangepast aan de beschikbare middelen en toegesneden op de weerspannige werkelijkheid – dat is voor de internationale gemeenschap doorgaans de maximale optie. Het herstel van mislukte staten door de bevolking zelf geniet de voorkeur bo-

ven internationaal ingrijpen. Ingrijpen is kostbaar en de resultaten zijn onzeker. Een interne oplossing zal zijn gebaseerd op reële machtsverhoudingen – dit is evenmin een garantie voor stabiliteit, laat staan voor stabiele democratische verhoudingen, als een afgedwongen vredesregeling en politieke wederopbouw, maar ze biedt hiervoor wel een belangrijke voorwaarde. Anders echter dan Luttwak en gelijkgezinden zijn geneigd te doen, zouden de humanitaire consequenties van een interne oplossing, namelijk het uitvechten en beslechten van burgeroorlog, in de overwegingen moeten worden meegenomen.

### **Democratie als oplossing?**

In de praktijk is het herstel van mislukte staten (na internationale interventie) vooral een kwestie van institutievorming, van het opleggen van democratisch functionerende instellingen. Politieke instituties kunnen aan samenlevingen worden opgelegd, dat lijkt geen twijfel, maar zijn ze legitiem en effectief? De dikwijls beperkte effectiviteit van internationaal ingrijpen wordt mede bepaald door de strategie van *best practices* – een populair begrip uit de ontwikkelingssamenwerking. Internationale organisaties geven de voorkeur aan instellingen en instituties die elders hun waarde hebben bewezen. Ze staan dikwijls vreemd tegenover de soms onorthodoxe, vaak niet helemaal politiek correcte, maar wellicht doeltreffender lokale initiatieven.<sup>52</sup> Zelfs als de internationale gemeenschap erin zou slagen formele democratische instituties te installeren, dan is de kans groot dat de werkelijke macht in een land zich langs andere kanalen zal manifesteren. De vraag is altijd: laten we ons leiden door aan de eigen samenleving ontleende politieke waarden en mechanismen of voegen we ons naar de realiteit en de ervaringen ter plekke, hoe onaangenaam die ook kunnen zijn? In februari 1993 presenteerden David Owen en Cyrus Vance, onderhandelaars namens respectievelijk de Europese Unie en de Verenigde Naties in de oorlog in Bosnië, een vredesontwerp dat voorzag in de opdeling van de republiek in een tiental grotendeels homogene etnische gebieden. De internationale verontwaardiging was groot. Vance en Owen zouden zich hebben geconformeerd aan de perfide kijk op de wereld door de strijdende partijen zelf. Ze zouden militaire agressie en etnische zuivering hebben gesanctioneerd. Het voorstel werd van tafel geveegd. Wellicht echter was het vredesvoorstel van Vance en Owen juist realistisch en opportuun, omdat het rekening hield met de opvattingen van de strijdende partijen, met de feitelijke krachtsverhoudingen.

Het herstel van mislukte staten met procedures en instituties die aan een geheel andere werkelijkheid zijn ontleend, namelijk onze democratische werkelijkheid, hoeft niet altijd de juiste weg te zijn. Voor de berechting van de schuldigen aan genocide in Rwanda bood de internationale gemeenschap twee oplossingen<sup>53</sup>: een internationaal strafhof in Arusha, Tanzania, en de opbouw van een onafhankelijk juridisch bestel naar westeren voorbeeld. Dit bleek nauwelijks te werken. Uiteindelijk zouden lokale burgerrechtbanken, de *gacaca*, een belangrijke rol gaan spelen – risicovol, zeker, maar waarschijnlijk wel zo effectief. Maar ook voor de afweging tussen best practices en een onorthodoxe, originele aanpak geldt dat algemene, generieke keuzen nauwelijks bestaan. Zelfs als een onorthodoxe aanpak effectief blijkt, kunnen de formele instituties van de democratie hun belangrijke functie behouden.

Mislukte, dictatoriale en boevenstaten hebben één ding gemeen: ze zijn geen democratieën. De aanpak of het voorkomen van *failed states* heeft onvermijdelijk consequenties voor democratiebevordering als instrument van buitenlands beleid. Uitgangspunt van de internationale gemeenschap is immers niet alleen dat mislukte staten worden opgelapt, maar dat ze worden opgelapt als *democratische* staten. Het einde aan de Koude Oorlog bood onverwachte mogelijkheden, zowel op het democratiseren als op het mislukken van staten, op chaos. Beide vonden plaats, soms min of meer tegelijkertijd. Het nemen van democratische initiatieven door de internationale gemeenschap, het opzetten of opleggen van democratische instituties kan op gespannen voet staan met andere uitgangspunten, zoals het afdwingen of handhaven van vrede of het bevorderen van effectief bestuur. Zoals al eerder vastgesteld is, kan er sprake zijn van een ambivalente relatie tussen democratie en stabiliteit, althans tussen democratisering en stabiliteit. De politiek geïnspireerde overtuiging dat de verbreiding van democratische verhoudingen altijd internationale stabiliteit bevordert, is discutabel. Het tegenovergestelde overtuigt echter nog minder. Het bange vermoeden dat democratisering leidt tot instabiliteit en mogelijk chaos is maar in beperkte mate uitgekomen. Vrijwel alle mislukte staten waren dictaturen. Democratiserende staten en zwakke democratieën zijn vatbaar voor instabiliteit. Democratische regressie is mogelijk en democratieën kunnen zelfs degenereren tot autoritaire regimes, maar de ontwikkeling van een democratische naar een mislukte staat blijft vrij uitzonderlijk. Over het geheel genomen zijn democratische politieke verhoudingen nog steeds een vrij effectief middel tegen het verval en de mislukking van staten.

De relatie tussen *regime change*, conflicten en het mislukken van staten is lang niet altijd helder, en dat geldt zeker voor staten in de fase van de-

mocratische transitie. Als USAID gelijk heeft en ‘zwak bestuur’, met name in de context van een politieke overgang van een autoritaire naar een democratische staatsvorm, ‘gewoonlijk’ ten grondslag ligt aan het falen van staten,<sup>54</sup> dan komt democratiebevordering als uitgangspunt van buitenlands beleid in een heel ander daglicht te staan. Stuit internationale democratiebevordering hier inderdaad op haar grenzen, of is democratisering juist de enige remedie tegen het falen van staten? In zekere zin is het een kwestie van chronologie: democratiebevordering heeft pas zin als er sprake is van een min of meer effectieve, onomstreden staatsmacht. Internationale democratiebevoorders staan machteloos zonder de staat. Democratiebevordering heeft een overheid nodig, een staat en staatsgezag. Ze is vrijwel zinloos in ernstig verzwakte of mislukte staten. Zonder functionerende staat geen burgerschap, zonder burgerschap geen democratie. Helaas hebben ‘sterke’ staten over het algemeen weinig behoefte aan internationale democratische bemoeienis; terwijl ‘zwakke’ staten er geen of onvoldoende capaciteit voor hebben. Democratiebevordering werkt het best, zo zou de conclusie kunnen zijn, als ze het minst nodig is, namelijk als de betrokken overheid en samenleving democratiseringshulp willen. Goed bestuur in de betekenis van democratisch bestuur is geen prioriteit voor instabiele, zwakke of mislukte staten. De aspiraties van zowel ontwikkelingsorganisaties als internationale financiële instellingen zijn beduidend teruggeschoefd.<sup>55</sup> Francis Fukuyama maakt een onderscheid tussen de ‘omvang’ (*scope*) van de staat en de ‘effectiviteit’ (*strength*) van de staat, het vermogen zaken voor elkaar te krijgen. Veel arme landen combineren het slechtste van twee werelden, aldus Fukuyama: enerzijds weinig doeltreffend en effectief als het om het algemeen belang gaat; anderzijds uiterst ambitieus en scherp als het om specifieke deelbelangen gaat, om staatsveiligheid bijvoorbeeld. Ze zijn het spiegelbeeld van zijn ideale staat: bescheiden van omvang, maar effectief.<sup>56</sup> Fukuyama’s ideaalbeeld biedt enige houvast voor de internationale aanpak van mislukte staten en protectoraten: die dient bescheiden te zijn, en gericht op een beperkt aantal essentiële instituties en taken van de overheid. Democratie is ongetwijfeld de beste remedie tegen burgeroorlogen, chaos en al die andere ongewenste maatschappelijke ontwikkelingen die gewoonlijk aan het falen en mislukken van staten ten grondslag liggen. Ze moet echter wel een realistische optie zijn. In dit verband dient zich een nieuw begrip aan: ‘goed genoeg bestuur’. Goed genoeg bestuur gaat over staten die ten minste in de gelegenheid zijn enkele basisfuncties op effectieve wijze te vervullen. Ze mogen corrupt, verarmd en verwaarloosd zijn, maar ze weten in ieder geval hun onderdanen te beschermen tegen politiek geweld en

willekeur en hen in staat te stellen in hun eigen levensonderhoud te voorzien.<sup>57</sup> Het is een van de dilemma's van de internationale democratiebevordering: wat goed is voor ons, is niet altijd goed voor anderen. Waar ligt de grens? Eten is belangrijker dan vrijheid. Veiligheid gaat boven democratie. Voor de meeste mensen is dat ongetwijfeld het geval. Aan internationale democratiebevordering ligt uiteindelijk de overtuiging ten grondslag dat eten en vrijheid, dat veiligheid en democratie alles met elkaar van doen hebben.

## 4 **Conclusie: democratiebevordering als een oefening in pragmatisch idealisme**

De Verenigde Staten en de Europese Unie beschouwen democratiebevordering als een van de uitgangspunten van hun internationale politiek. Ze is een prominent aspect van wat als het messianistische karakter van de Amerikaanse kijk op de wereld wordt beschouwd en van de voorbeeldfunctie, vooral de gedeelde soevereiniteit, die Europa denkt te hebben voor een aanzienlijk deel van de rest van de wereld. Zowel de Amerikaanse als de Europese visie op internationale democratiebevordering stoelt op een combinatie van praktische en morele overwegingen. De verbreiding van de democratische politieke orde dient zowel het eigen als het algemeen belang.

In dit afsluitende hoofdstuk komt, uitgaande van de mogelijkheden en de beperkingen van internationale democratische interventie, een aantal uitgesproken *politieke* vragen aan de orde. Het gaat om vier kwesties. Allereerst de vermeende universalistische pretenties van democratiebevordering. Hebben wij het recht, misschien zelfs de plicht, om anderen onze democratische politieke orde voor te houden? Vervolgens wordt het morele imperatief van internationale politiek, waarvan democratiebevordering met name lijkt te getuigen, ter discussie gesteld: in hoeverre moeten we ons in het buitenlands beleid laten leiden door goede bedoelingen? Daarna richt ik me op de inconsistentie van democratiseringshulp: waarom wordt geïntervenieerd in sommige landen, maar laten we dit achterwege in andere landen? En ten slotte wordt de banale maar daarom niet minder relevante vraag gesteld: kan de effectiviteit van internationale democratiseringshulp eigenlijk wel worden gemeten of bewegen we ons voortdurend in het donker, op de tast?

### **Retoriek en praktijk**

De voorname plaats van democratiebevordering in de retoriek en, zij het wellicht in mindere mate, in de praktijk van de Verenigde Staten en de Europese Unie laat onverlet dat internationale democratische interventie

omstreden is. Hebben westerse staten het recht om zich in de naam van het 'eigen' democratiebegrip te bemoeien met de binnenlandse politieke aangelegenheden van andere landen? En als dat het geval mocht zijn, is democratische interventie dan wel verstandig? Heeft ze zin? Democratie kan niet aan een samenleving worden opgelegd. Met of zonder veel enthousiasme, door de omstandigheden gedwongen of niet, democratisering komt in essentie van binnenuit. Democratisering zonder internationale steun en bemoeienis lijkt in het huidige tijdsgewricht echter evenzeer onwaarschijnlijk – zoals ook de democratische oppositie in (semi-)autoritaire staten en de machthebbers in jonge democratieën voortdurend benadrukken. Daar waar sprake is geweest van uitdrukkelijke externe, pro-democratische impulsen is het politieke veranderingsproces over het algemeen gestimuleerd (Oost-Europa, Latijns-Amerika); terwijl daar waar die impulsen ontbraken of uiteindelijk niet spoorden met de belangen van de heersende politieke elite (Rusland, China, het Midden-Oosten) democratische veranderingen zijn gestokt of zelfs niet van de grond zijn gekomen. De mogelijkheid van democratisering kan niet worden gereduceerd tot een schijnbaar objectieve optelsom van maatschappelijke condities. De 'voorwaarden voor democratie'-benadering schiet tekort. Internationale steun en betrokkenheid behoren net als de moed, de vastberadenheid en de overtuigingskracht van een democratische oppositie en de realiteitszin of de inschikkelijkheid van een ancien régime tot de voorwaarden voor democratisering. Externe bemoeienis is een belangrijke variabele van democratische doorbraak en consolidatie. Ze is geen garantie maar wel een voorwaarde voor duurzame democratisering.

Hoe belangrijk internationale democratiebevordering ook is, ze kan op gespannen voet staan met andere prioriteiten of uitgangspunten van buitenlands beleid. De tegenstelling tussen het 'recht' op democratische interventie enerzijds en het 'recht' op niet-inmenging anderzijds, het non-interventieprincipe, is een sterk voorbeeld – beide zijn van belang. Zolang democratiseringshulp geschiedt met instemming en medewerking van de betrokken overheid is er niets aan de hand. De problemen dienen zich aan zodra die overheid bezwaar maakt tegen externe bemoeienis of wanneer zij, in het geval van militaire interventie, zelfs aan de kant wordt geschoven. In dit boek is betoogd dat bemoeienis omwille van de democratie tot de legitieme aspecten van de internationale politiek moet worden gerekend. Dit kan niet anders betekenen dan dat het recht op nationale soevereiniteit vooral ook als een verplichting moet worden gezien. Dit is geen pleidooi voor ongebreidelde interventie. Voor iedere vorm van inmenging geldt dat ze aan de vereisten van redelijkheid en proportionaliteit dient te

voldoen. Hoe ingrijpender de bemoeienis, hoe hoger de vereisten. Dit is in essentie een politieke afweging.

In mijn optiek heeft democratie intrinsieke en instrumentele betekenis. Voorop staat dat democratie op zich waardevol is. Het intrinsieke belang van democratische politieke verhoudingen is op zich al voldoende reden om internationale democratiebevordering serieus te nemen. Maar heeft democratie inderdaad ook een afgeleide of instrumentele betekenis? Is er sprake van een causale relatie tussen democratie (of dictatuur) en economische ontwikkeling en (internationale) politieke stabiliteit? Politieke en wetenschappelijke opvattingen lopen dwars door elkaar. De bakens worden voortdurend verzet. Ook in het academische debat overheerste lange tijd de overtuiging dat de economische ontwikkeling van landen (dat wil zeggen van *arme* landen) het beste was gediend bij autoritair bestuur. Hoewel die opvatting de afgelopen twee decennia aanzienlijk is bijgesteld, blijft de instrumentele betekenis van democratie omstreden. Ik heb geprobeerd uiteen te zetten dat democratie wel degelijk ook een afgeleide betekenis heeft. Draagt ze al niet bij tot een rechtvaardiger economische groei (met de nadruk op rechtvaardiger), dan toch in ieder geval tot een grotere mate van internationale stabiliteit, van vreedzame verhoudingen.

Als democratie van intrinsieke en instrumentele betekenis is, dan zou dit ook moeten gelden voor democratiebevordering. Zelfs als dit zo zou zijn, zegt de wenselijkheid van democratiseringshulp echter nog weinig over de mogelijkheid van internationale democratiebevordering. Zelfs een snelle blik op de politieke wereldkaart leert ons dat de politieke democratie weliswaar een mondiale opmars heeft gemaakt, maar dat ze nooit een mondiaal bereik heeft gehad. De witte plekken in Huntingtons derde democratische golf zijn aanzienlijk, en het worden er eerder meer dan minder. Internationale democratische interventie is op de grenzen van haar mogelijkheden gestuit. Wat wenselijk is, blijkt niet altijd mogelijk. Dat is des te pijnlijker omdat het hier, zoals gezegd, niet gaat om derderangslanden of anderszins irrelevante regio's, maar om respectievelijk het grootste, het bevolkingsrijkste en het meest strategische deel van de wereld: Rusland, China en het Midden-Oosten. Internationale democratiebevorderaars hebben hier weinig of geen voet aan de grond gekregen. Dit duidt niet alleen op de intrinsieke beperkingen van democratiseringshulp, maar, in combinatie met de soms uitstekende relaties die de westerse democratieën met deze landen onderhouden, ook op een forse mate van selectiviteit, van politiek geïnspireerde inconsistentie. Democratiebevordering is mooi maar dan toch vooral als er geen hogere belangen in het geding zijn: de strijd tegen het terrorisme, handel en investeringen,



olie. Dit geldt voor regeringen, maar geldt het ook voor non-gouvernementele organisaties? Door de bank genomen is dat niet het geval. Niets behalve de beperkingen van de hybridische of dictatoriale politieke orde staat ngo's in de weg om langs andere wegen, maar met de financiële steun van de eigen overheid, de democratische krachten in dergelijke landen steunen. En dat doen ze dan ook, zowel in Rusland, in China als in de Arabische wereld, zij het niet altijd in voldoende mate en dikwijls zonder veel succes. Het illustreert zowel de diversiteit als de beperkingen van de internationale democratiebevordering.

De toename van het aantal semi-autoritaire staten is niet de enige internationale tendens die tot een zekere mate van voorzichtigheid noopt als het gaat om de toekomst van de democratie. De mogelijkheden en de betekenis van internationale democratiseringshulp worden ook op de proef gesteld door het groeiend aantal *failed states* en (internationale) protectoraten. Democratisering is weliswaar zo goed als nooit het primaire doel van internationaal ingrijpen en protectoraatvorming, maar ze is wel deel van de beoogde oplossing. Werkt democratisering? Tot op zekere hoogte, moet de conclusie zijn. Zelfs als de interveniërende mogendheden in hun primaire opzet slagen, blijkt een enigszins stabiele democratische orde vaak een brug te ver. In Liberia, in Bosnië, in Kosovo en in een reeks andere falende, mislukte of boevenstaten heeft internationaal ingrijpen een einde gemaakt aan criminele regimes, bloedige burgeroorlogen en zwaar menselijk lijden (en dat is een prestatie van formaat), maar is van de opbouw van een stabiele orde en een levensvatbare democratie, een democratie die op eigen benen kan staan, vaak nog nauwelijks sprake.

### **Universalisme**

Het kan niet worden ontkend dat internationale democratiebevordering uitgaat van specifieke westerse ervaringen, ervaringen waaraan een algemene betekenis wordt toegekend. Getuigt internationale democratiebevordering van misplaatst universalisme? De critici die menen dat internationale democratische interventie vooral een kwestie is van de universele toepassing van een particularistisch liberaal of *westers* democratiemodel, en derhalve als een vorm van arrogantie of imperialisme moet worden verstaan, slaan de plank mis. Om te beginnen gaat het in de internationale democratiseringshulp niet uitsluitend om een vermeend kosmopolitisch democratiemodel (identieke instituties en procedures), maar ook, en zelfs in eerste instantie, om democratische criteria, standaarden en regels, met

andere woorden, om democratische normen en waarden. En het zijn precies die normen waaraan alle lidstaten van de Verenigde Naties, los van hun historische of culturele eigenheden, zich hebben gecommitteerd. In zo goed als alle relevante internationale verklaringen en afspraken gaat het in essentie om een politieke orde, een type democratie waarin de rechten van de *individuele* burger, al dan niet in collectieve zin genoten, centraal staan. Zelfs als mensenrechten primair normatief worden geïnterpreteerd (geen juridisch recht maar een ethische vordering), is de politieke context waarin ze redelijkerwijs kunnen worden gerealiseerd (democratie) een legitiem belang. ‘Vrijheid is (...) de bijzondere verdienste van democratie,’ stelt Huntington niet zonder reden. ‘Indien men zich druk maakt om vrijheid als een ultieme maatschappelijke waarde, dan zou men zich ook moeten bekommeren om het lot van de democratie.’<sup>1</sup> Er is niets tegen culturele eigenheden of verschillen, behalve als ze worden gehanteerd als argument ter rechtvaardiging van politieke onvrijheid en onderdrukking. Bij mijn weten hebben machthebbers nog nooit een autoritaire politieke orde tegen de wil van de eigen bevolking in gedemocratiseerd. Als democratiebevordering al gaat over de overdracht van bijzondere instituties en procedures, dan toch aangepast aan de specifieke lokale of nationale context. Westerse democratiebevorderaars ‘promoten’ niet noodzakelijkerwijs het *eigen* politieke model. Zo hanteren de grote Amerikaanse politieke stichtingen NDI en IRI, belangrijke spelers in de internationale democratiebevordering, doorgaans het ‘Europese’ type partijdemocratie. Partijpolitieke pluriformiteit en de noodzaak tot coalitievorming zijn in hun optiek blijkbaar zinnvoller voor de meeste democratiserende landen dan het hoge ‘alles-of-niets’-gehalte van het Amerikaanse tweepartijensysteem.

In het licht van vermeend universalisme doemt nog een belangrijke vraag op, een vraag die democratiebevorderaars echter nauwelijks stellen: zelfs als een bevolking democratie wil, wil ze dan ook democratiseringshulp? Internationale democratiebevordering gaat niet alleen uit van de universele relevantie van democratie, maar impliciet ook van een vrijwel algemene instemming met democratiseringshulp. Is dat terecht? Het gaat hier niet om de existentiële ‘keuzen’ waarnaar al op het einde van het vorige hoofdstuk is verwezen: de keuze tussen veiligheid of democratie (en een voortdurend risico te worden opgeblazen), tussen eten of democratie (en, hoewel dat onder democratische politieke omstandigheden uiterst onwaarschijnlijk lijkt: hongersnood). Het gaat om de voorkeur van democratische boven autoritaire vormen van bestuur wanneer alle overige omstandigheden min of meer dezelfde zijn. Democratiebevorderaars beschouwen over het algemeen de staat, de politieke machthebbers,

als de belangrijkste tegenstrevers van democratische verandering en internationale bemoeienis. Weliswaar wordt erkend dat onder delen van de bevolking antidemocratische overtuigingen kunnen leven, maar deze worden vrijwel nooit opgevoerd als argument tegen democratiseringshulp. Integendeel, ze zouden juist de urgentie van internationale democratiebevordering verhogen. Een dergelijke veronderstelling kan tot onaangename verrassingen leiden. Aleksander Loekasjenko, president van Wit-Rusland, wordt al jaren gezien als de laatste dictator van Europa. En dat is hij ook. Dit betekent echter niet dat de positie van Loekasjenko, of van de politieke en economische orde waarvoor hij zegt te staan, zonder legitimiteit is. Loekasjenko's leuze in de (oneerlijke en onvrije) presidentsverkiezingen van maart 2006 sprak een fors deel van het electoraat, misschien zelfs wel de meerderheid, aan: *stabilnost*. Loekasjenko's populariteit doet weinig af aan de wenselijkheid van democratisering van Wit-Rusland, maar ze dwingt wel tot enige bescheidenheid over de aspiraties, de verwachtingen *en* over de politieke aannames van de internationale democratiebevorderaars.

Streven mensen naar democratie en willen ze daarbij worden geholpen? Het is niet uitgesloten dat er enig licht is tussen de antwoorden op beide vragen. Peilingen van de publieke opinie in oostelijk Europa enkele jaren na de val van het communisme (eind 1993) wezen uit dat een meerderheid van de ondervraagden, gemiddeld 55 procent, de voorkeur gaf aan een systeem 'waarin politieke partijen strijden om de macht', terwijl slechts een minderheid, 39 procent, positief stond tegenover 'westerse betrokkenheid' bij de totstandkoming van een dergelijke democratische orde. Overigens bracht het onderzoek opmerkelijke variaties aan het licht. Russen en Polen voelden het meest voor externe bemoeienis (respectievelijk 54 en 50 procent); Esten en Litouwers het minst (20 en 22 procent).<sup>2</sup> 'We gaan er altijd van uit dat de mensen die we helpen ook inderdaad willen worden geholpen,' schrijft de filosoof Michael Walzer. Hij is er zelf niet van overtuigd: 'Sommige zaken die wij als onderdrukkend zien, worden niet overal zo beoordeeld.' Enige voorzichtigheid met Walzers licht relativistische interpretatie van onderdrukking lijkt geboden maar overigens overtuigt zijn redelijk universalisme. 'Ik kan me vinden in de politiek van het verschil, maar tezelfdertijd zou ik een bepaalde vorm van universalisme willen verdedigen,' concludeert Walzer. 'Dit is geen universalisme dat altijd en overal democratisch bestuur vergt, maar wel één dat de weg naar democratie opent waar en wanneer er voldoende burgers zijn die dit willen.'<sup>3</sup>

## Het morele imperatief

Walzers universalisme is principieel *en* pragmatisch. Internationale democratiebevordering zou op een vergelijkbare interpretatie van universalisme dienen te zijn gebaseerd. Mensenrechten en democratie, waar dan ook, gaan ons aan. Er bestaat zo iets als een 'recht' zich met de stand van de democratie in andere landen te bemoeien – geen juridisch maar een moreel of politiek 'recht'. Dit morele imperatief is geen pleidooi voor een 'politiek van goede bedoelingen'.<sup>4</sup> Intenties zijn in de internationale democratiebevordering niet belangrijker dan consequenties. In het paradigmatische onderscheid tussen beginsel- en gevolgenethiek zou democratiseringshulp moeten worden bepaald door laatstgenoemde impuls (en legitimatie). De vraag is hoe zo praktisch en effectief mogelijk vorm en inhoud kan worden gegeven aan de bevordering van democratische politieke verhoudingen. Internationale democratiseringshulp zou wat mij betreft vooral als een oefening in pragmatisch idealisme moeten worden beschouwd.

In het debat over internationale democratiebevordering bestaat geen simpel onderscheid tussen voor- en tegenstanders. Wie tegen militaire interventie als strategie van democratiebevordering is, hoeft geen bedenkingen te koesteren jegens democratiseringshulp. De opvattingen over internationale democratische interventie zijn dan ook niet langs politieke lijnen verdeeld. In de Verenigde Staten staat de linkse denker Noam Chomsky aan dezelfde kant als de conservatieve Coalitie voor een Realistisch Buitenlands Beleid. Neoconservatieven delen hun interventionistische neigingen met menige (linkse) non-gouvernementele organisatie (hoewel ze uiteenlopende opvattingen zullen hebben over aard en doeleinde van de bemoeienis). Hans Achterhuis typeerde het recente interventionisme in de internationale politiek als 'de morele continuïteit in het linkse engagement'.<sup>5</sup> Dat is onjuist. In de praktijk blijkt dat links vaak gemakkelijk en zonder veel omhaal pleit voor humanitaire interventie als een 'morele verplichting', maar dat het anderzijds juist erg terughoudend staat tegenover interventie met uitgesproken politiek oogmerken (democratiebevordering, *regime change*). En op het moment dat de regering-Bush democratiebevordering tot uitgangspunt van Amerikaans buitenlands beleid maakte, nam de scepsis nog verder toe. Democratie en mensenrechten behoorden op een bepaalde manier altijd tot het domein van de oppositie en nu werden ze plotseling een wapen in handen van mondiale machthebbers. De verbreiding van democratische politieke verhoudingen was in de ogen van velen ter linkerzijde een vorm van im-

perialisme geworden, een poging een nieuwe door de Verenigde Staten gedomineerde wereldorde te creëren.<sup>6</sup>

Pragmatisch idealisme neigt naar *the best of both worlds*. Het pragmatisme wordt verrijkt met een portie idealisme. Het idealisme wordt in de hand gehouden met een dosis pragmatisme. Zo is het inderdaad bedoeld. Macht *en* ideeën doen ertoe in de internationale politiek. Staten, internationale instituties en non-gouvernementele organisaties spelen alle een rol op het wereldtoneel. Internationale democratiebevordering overstijgt het stereotype onderscheid tussen de realistische en de idealistische benadering van internationale politiek, als analytische en als politieke categorieën. Democratiebevordering is geen hoge vorm van filantropie. Ze is buitenlands beleid met andere middelen.

Pragmatisch idealisme of internationalisme zou ons moeten behoeden voor de ongewenste, dikwijls onopgemerkte maar soms ook bewust genegeerde gevolgen van een moreel geïnspireerd buitenlands beleid. Het is een antidotum tegen zowel de illusie van de mondiale maakbaarheid en een vrijblijvende internationale gezindheidsethiek enerzijds als tegen het escapisme van de onverschilligheid en een politieke geïnspireerde afzijdigheid anderzijds. Het streven naar een internationale rechtsorde betekent niet dat alle landen langs dezelfde meetlat kunnen worden gelegd. De Verenigde Staten zijn geen Luxemburg in het groot. Pragmatisch idealisme gaat uit van machtsongelijkheid. Ook democratische interventie bestaat bij de gratie van de ongelijkheid van staten. Internationale democratiebevordering is op algemene overwegingen en overtuigingen geïnspireerd (de intrinsieke en instrumentele betekenis van democratie), maar zou in de praktijk toch vooral moeten worden bepaald door een nuchtere inschatting van de haalbaarheid en de wenselijkheid.

Voor zover ethiek überhaupt een zinvolle categorie in de discussie over internationale politiek is, moet aan de bedoelde en onbedoelde gevolgen van politiek handelen meer betekenis worden gehecht dan aan goede bedoelingen als moreel imperatief. Als de gerechtigdheid zegeviert, maar de wereld gaat ten onder, dan zijn we niet echt opgeschoten, om met Achterhuis te spreken.<sup>7</sup> Moraal of ethiek dienen vooral in utilitaristische termen te worden begrepen: buitenlandse politiek, waaronder democratische interventie, moet primair worden beoordeeld op haar gevolgen, niet op haar intenties. Dit wil niet zeggen dat het doel alle middelen heiligt, maar wel dat de moraliteit van een beslissing in vergaande mate wordt bepaald door de consequenties, *alle* consequenties van die beslissing.

De negatieve effecten van ingrijpen kunnen van tijdelijke aard zijn, maar er kan ook sprake zijn van langdurige ongewenste gevolgen. Voor de

interveniërende mogendheid is ingrijpen risicovol. Westerse regeringen komen over het algemeen niet echt in de problemen als ze *niet* humanitair ingrijpen; politieke gevaren dreigen vooral als ze *wel* interveniëren, als ze troepen uitsturen en er slachtoffers aan eigen kant vallen. *Mission creep* en *overstretch* dreigen: het gevaar om steeds verder en langduriger bij een toenemend aantal conflicten te worden betrokken en uiteindelijk niet in staat te zijn de materiële en politieke kosten nog langer te dragen. Voor het land waarin wordt geïntervenieerd, zijn de risico's van ingrijpen nog veel groter. Interventie kan een oorlogsverlengend effect hebben. Internationale hulp wordt dikwijls inzet van binnenlandse strijd. Humanitaire bemoeienis en de legering van vredestroepen zullen bovendien vrijwel altijd leiden tot ontwrichting van de lokale economie, soms zelfs tot een vergaande mate van economische afhankelijkheid. Internationale aanwezigheid kan het dikwijls geringe verantwoordelijkheidsgevoel van autoriteiten jegens de eigen bevolking verder ondermijnen. Interventie die geschiedt op basis van strikte neutraliteit kan ongewenste morele consequenties hebben: de schuldvraag wordt vermeden, juridische vervolging blijft achterwege en, wellicht nog vervelender, de beul kan op dezelfde bijstand rekenen als het slachtoffer.

Mede om deze reden moet niet te veel waarde worden gehecht aan de 'verantwoordelijkheid tot bescherming', zoals die ooit door de *high-level* Internationale Commissie Inzake Interventie en Staatssoevereiniteit als uitgangspunt van internationale (humanitaire) interventie is gedefinieerd.<sup>8</sup> Er bestaat ondanks de vooruitgang die op dit terrein is geboekt, geen onvervreemdbaar of afdwingbaar recht op een menswaardig bestaan (laat staan op democratie) en om die reden kan er ook geen sprake zijn van een plicht tot humanitaire interventie (en al helemaal niet tot democratiebevordering). De verantwoordelijkheid tot bescherming ligt bij de nationale overheid, niet bij de internationale gemeenschap. Een *internationale* verantwoordelijkheid tot bescherming getuigt van 'belijdenispolitiek'. Ze is een onhaalbare en onvermijdelijk gemankeerde verplichting: een verantwoordelijkheid van eenieder in het algemeen en dus van niemand in het bijzonder. Bovendien versterkt een dergelijk recht op inmenging of verantwoordelijkheid tot bescherming de illusie dat humanitaire rampen en overige (politieke) misstanden kunnen worden voorkomen als er maar op tijd wordt ingegrepen. Dat is een ernstige overschatting van onze mogelijkheden. Een recht op interventie is in algemene zin even ongewenst als het recht op soevereiniteit. Een consequent pleidooi voor interventie leidt tot chaos; een consequent pleidooi voor niet-inmenging sluit de ogen voor onderdrukking.

Pragmatisch idealisme gaat uit van de voortdurende spanning tussen het idee van soevereiniteit als verantwoordelijkheid van de overheid, hetgeen een principe van aanzienlijke morele en politieke betekenis is, en het idee van bescherming als verantwoordelijkheid van de 'internationale gemeenschap', hetgeen een fraai maar in algemene zin onhaalbaar streven is. Het formuleren van dwingende, algemene premissen voor internationale interventie is onmogelijk en onwenselijk. In een utilitaristische, pragmatische benadering van democratiebevordering is *context* de bepalende factor. Een dergelijk uitgangspunt beantwoordt aan de forse discrepantie die in de internationale politiek bestaat tussen grote woorden en absolute waarheden enerzijds en voortdurend geschipper, onvermijdelijke compromissen, evidente twijfel en frustrerende teleurstelling anderzijds. Pragmatisch idealisme is niet gebaseerd op ruime vergezichten, maar op concrete, principiële ideeën in combinatie met een reële inschatting van de mogelijkheden.

### Inconsistentie

Een derde politiek dilemma betreft de hoge mate van inconsistentie waaraan internationale democratiebevordering zou leiden. De democratiseringsinspanning van westerse staten getuigt van een vergaande mate van hypocrisie, van *double standards*, menen critici. Waarom intervenueert de internationale gemeenschap wel in Bosnië, Kosovo, Afghanistan, Irak of Oekraïne en zelfs in Wit-Rusland, maar niet of nauwelijks in Tibet, Tsjetsjenië of Noord-Korea? En een tweede kritische vraag: hoe overtuigend zijn eigenlijk de pro-democratische aanspraken van landen die zichzelf niet aan de regels van de democratie houden? Wordt het niet eens tijd, om voor één keer met Noam Chomsky te spreken, dat de Amerikaanse regering zich gaat inspannen om de democratie in *eigen* land te bevorderen?<sup>9</sup>

Het tweede verwijt is sterker dan het eerste. De dubieuze praktijken waarvan met name de Verenigde Staten zich bedienen in de strijd tegen het terrorisme (Abu Graib, Guantánamo Bay en de buitengewone overdracht van gevangenen) ondermijnen de internationale democratiseringsinspanning aanzienlijk, zeker in de islamitische wereld. Het eerste verwijt is minder overtuigend. Critici gaan ervan uit dat in gelijke gevallen ongelijk wordt gehandeld. De meeste gevallen zijn echter niet gelijk en bovendien kan in lang niet alle gelijke gevallen ook gelijk worden gehandeld. Ook wat dit betreft geldt dat internationale democratiebevordering vooral moet worden beoordeeld op haar praktische consequenties, niet op haar mooie intenties.

Gebrek aan consistentie is mede een gevolg van bureaucratische *infigh-ting*, van concurrentie en financiële wedijver binnen en tussen de landen die aan democratiebevordering doen. Wellicht kan hier dus beter van incoherentie dan van inconsistentie worden gesproken. In de Verenigde Staten rekenen meer dan twintig ministeries en overheidsinstanties de internationale bevordering van democratie tot hun verantwoordelijkheid.<sup>10</sup> Dit leidt ongetwijfeld tot doublures, verspilling en tot een door bureaucratische deelbelangen bepaald gebrek aan samenhang. In de Europese Unie is het nog erger. Hoewel democratiebevordering wordt geschaard onder de derde, communautaire pilaar van de Europese samenwerking en ze in belangrijke mate is ondergebracht bij één bureau (*EuropeAid*), bestrijkt ze het werkteerrein van vier commissarissen en hun directoraten-generaal. Bovendien concurreren in Europa de politieke en bureaucratische belangen van de Commissie in Brussel met die van de nationale lidstaten. De Europese democratiebevordering is in de praktijk deels op communautaire en deels op intergouvernementele leest geschoeid, en alleen al daarom onvermijdelijk versnipperd en goeddeels ondoorzichtig.<sup>11</sup> De invloed van afzonderlijke lidstaten is vaak doorslaggevend. De democratiseringshulp door de Unie blijft onderhevig aan allerlei nationale belangen en sympathieën en komt daardoor vaak uit op de 'laagste gemeenschappelijke noemer'.<sup>12</sup>

Een geheel coherent beleid is om redenen van bureaucratische aard vrijwel onhaalbaar. Maar een principieel consistent beleid lijkt op politieke gronden zelfs onwenselijk. De opvatting dat we ons alleen met de misstanden in land A mogen bezighouden als we ons ook op vergelijkbare wijze bemoeien met die in de landen B, C en verder, is een gelegenheidsargument. Het staat op gespannen voet met de vaststelling dat democratiebevordering slechts één aspect van buitenlands beleid is, en niet altijd het belangrijkste. Allerlei overwegingen moeten in een mogelijk besluit tot interventie worden meegenomen, van de ernst van de mensenrechtenschendingen, de dreiging die uitgaat voor de internationale stabiliteit en de haalbaarheid en de kans van slagen van internationaal optreden tot en met, vanzelfsprekend, de mate waarin de eigen belangen in het geding zijn. Het idee dat iedere vorm van innerlijke tegenstrijdigheid dient te worden uitgebannen doet bovendien geen recht aan de evidente beperkingen van democratiebevordering. Of we het nu leuk vinden of niet: de binnenlandse politieke ontwikkelingen in China of Rusland zijn aanzienlijk minder gemakkelijk te beïnvloeden dan die in Wit-Rusland of Guatemala. Dit kan echter geen reden zijn om ons niet druk te maken over het gebrek aan democratie in laatstgenoemde landen. In de internationale politiek staat volledige consistentie gelijk aan volledige passiviteit.



In dit licht is de ommezwaai van de Canadese publicist en activist David Rieff illustratief. In enkele jaren tijd heeft hij zich ontwikkeld van een verklaard en eloquent voorstander tot een uitgesproken en minstens zo welsprekende tegenstander van interventie. Het gaat me niet om Rieffs analyse, die is alleszins acceptabel, maar om zijn conclusies. Instinctieve solidariteit met de slachtoffers van slecht bestuur, dictatuur en oorlog mag in moreel opzicht aantrekkelijk zijn, aldus Rieff, maar ze heeft te vaak onvoorziene en hoogst onaangename gevolgen gehad.<sup>13</sup> Medelijden is een slechte raadgever in de internationale politiek. Het is allemaal waar. Rieffs oorspronkelijk credo 'imperialisme *of* barbarij' is echter even naïef en ongenuanceerd als zijn huidige motto 'imperialisme *is* barbarij'. Ze staan beide op gespannen voet met de ervaringen die Rieff zelf in de crisishaarden van deze wereld heeft opgedaan, namelijk de overtuiging dat strikte consistentie in het buitenlands beleid (zeker als het gaat om humanitaire of democratische interventie) een gevaarlijke vorm van utopie is, dat wil zeggen in praktische zin onmogelijk en in politieke (of morele) zin ongewenst.

### **Effectiviteit**

De vierde en laatste politieke vraag gaat over de effectiviteit van internationale democratiebevordering: kunnen de praktische gevolgen van onze democratiseringsinspanning worden gemeten? In de eerder bepleitte gevolgenethische benadering van democratische interventie is effectiviteit een cruciale kwestie, maar ook in meer algemene zin is de vraag relevant. Ze bepaalt mede, zo niet vooral, de politieke legitimiteit van internationale democratiebevordering. Waarom belastinggeld uitgeven aan zinloze activiteiten? De vraag naar de effectiviteit van democratische interventie is even belangrijk als het antwoord moeilijk is te geven. Logischerwijze is een 'hard' oordeel over de effectiviteit van democratiebevordering onmogelijk. Het vereist immers iedere keer een uitgebreide *what if*-analyse: hoe zou de democratie in een land ervoor staan als er *geen* sprake zou zijn geweest van externe bemoeienis? Op basis van zowel literatuurstudie als praktische ervaring probeer ik desondanks enkele methodologische kanttekeningen en concrete suggesties te formuleren.

Voor een zo overtuigend mogelijk antwoord op de vraag naar de effectiviteit van internationale democratiebevordering zou in ieder geval een onderscheid moeten worden gemaakt tussen twee niveaus van analyse: de evaluatie van individuele projecten en de beoordeling van het effect van deze projecten op het politieke proces als zodanig.

Hoewel kritische reflectie en zelfbeoordeling lange tijd niet tot het standaardrepertoire van internationale democratiseringsorganisaties behoorden, wordt er de laatste jaren (terecht) steeds meer aan evaluatie gedaan. Sterker, er is een heuse evaluatie-industrie ontstaan. De aandacht is echter vrijwel altijd op de beoordeling van concrete, individuele projecten gericht: hoeveel en welke organisaties zijn er gesteund; hoeveel trainingen zijn er gegeven en waarover; hoeveel verkiezingscampagnes zijn er begeleid; hoeveel waarnemingsmissies zijn er uitgestuurd en hoeveel parlementariërs zijn er opgeleid? In de praktijk meten organisaties dus eigenlijk niet zozeer de effectiviteit van democratiebevordering, maar de mate waarin de *eigen* doelstellingen zijn gerealiseerd. Kwalitatieve projectevaluatie dient dan ook vooral de verslaglegging en verantwoording aan de westerse donoren, doorgaans overheden.<sup>14</sup> Interessanter dan projectevaluatie is de beoordeling van het effect van democratiseringshulp op het politieke proces. In algemene zin zijn de interne en externe dimensies van politieke veranderingsprocessen echter moeilijk te scheiden. Het vaststellen van een causale relatie tussen het handelen van nationale elites en de invloed van internationale instituties of buitenlandse overheden is eigenlijk alleen in uitzonderlijke gevallen mogelijk, namelijk als democratisering zich voltrekt onder buitenlandse bezetting en controle. Nationale en internationale ontwikkelingen zijn over het algemeen zozeer verweven geraakt dat ze analytisch nauwelijks meer kunnen worden gescheiden. Geen enkele staat is in de gelegenheid zich geheel en al te onttrekken aan externe invloeden. Politieke leiders zullen echter niet snel geneigd zijn om de betekenis van buitenlandse invloeden op hun beleid te benadrukken, of het moet zijn om de verantwoordelijkheid voor impopulaire maatregelen op andermans schouders te leggen. Het schaadt hun politieke legitimiteit. Een van de weinige uitzonderingen op de regel is de eerste generatie hervormers in postcommunistisch Europa geweest. De acceptatie van door internationale organisaties als de NAVO en de Europese Unie gestelde condities was deel van hun politieke *raison d'être*. De ontwikkelingen in postcommunistisch Centraal-Europa geven ook aanleiding tot het stellen van een andere vraag: wordt democratisering bevorderd door de toename van democratiseringshulp, of wordt de toename van democratiseringshulp juist in de hand gewerkt door het tempo van de democratisering? Overheden en internationale organisaties zullen de neiging hebben zich te concentreren op de succesverhalen. Dit bevordert immers zowel de eigendunk van de democratiebevorderaars als de continuïteit van de organisatie, maar het kan een beoordeling van het effect van democratiseringshulp aanzienlijk kleuren. Dit is de *success trap*: is

de democratisering van Centraal-Europa succesvol geweest omdat de internationale gemeenschap zich er met volle overgave op heeft gestort, of heeft diezelfde internationale gemeenschap zich *en masse* met de landen in Centraal-Europa beziggehouden omdat de vooruitzichten op democratisering daar sowieso gunstig waren?

In 2006 publiceerde USAID de meest uitgebreide en gedetailleerde studie naar de effecten van internationale democratiebevordering tot nu toe.<sup>15</sup> In opdracht van het ministerie onderzocht een team van wetenschappers de mogelijke samenhang tussen de omvang van de democratiseringshulp door USAID en de ontwikkeling van de democratische verhoudingen in 195 landen, in de periode 1990-2003. De onderzoekers hebben getracht de bekende valkuilen van dit soort evaluaties te omzeilen door voor ieder land de 'normale' democratische groei of regressie te berekenen (op basis van criteria die werden ontleend aan verschillende democratie-indexen) en die te koppelen aan de omvang en duur van democratiseringshulp. Ze hebben de factor 'internationale democratiebevordering' zoveel mogelijk geïsoleerd van andere variabelen, zoals de mate van economische ontwikkeling en de stand van de democratie bij aanvang van de evaluatie.

De studie van USAID is positief over de effecten van internationale democratiseringshulp. Internationale democratiebevordering werkt, zij het met mate en vooralsnog vooral op de korte termijn. Landen die hulp ontvingen van USAID democratiseerden sneller en overtuigender dan op basis van een reële inschatting van hun democratiseringspotentieel mocht worden verwacht. Met name hulp en samenwerking op het gebied van verkiezingen en civil society zouden een direct, positief effect hebben gehad op de stand van de democratie. Projecten die de verhoging van de kwaliteit van de rechtsstaat beoogden, hadden effect met enige vertraging; terwijl van samenwerking op het gebied van bestuur (*governance*) een positieve noch een negatieve uitwerking kon worden gemeten. Democratiseringshulp is een belangrijke maar niet de belangrijkste variabele, concludeerden ook de opstellers van het USAID-rapport. Economische groei en regionale democratieverbreding (het belang van een regionaal democratisch zwaartepunt, waarop eerder is gewezen) hadden meer effect op de democratische ontwikkeling dan hulp.

Met of zonder kostbare evaluaties lijkt de beoordeling van de effectiviteit van internationale democratiseringshulp, zo blijkt althans uit de praktijk, toch vooral een kwestie geweest van al doende leert men. Gezond verstand, kennis van specifieke lokale omstandigheden en ervaring – daar gaat het om. Ze leren ons dat effectieve democratiseringshulp in ieder geval aan

de volgende voorwaarden moet voldoen: realiteitszin, diversiteit, context, zelfredzaamheid, eigen initiatief en een langetermijnbetrokkenheid.

Internationale democratiebevordering is alleen effectief als ze deel uitmaakt van een breed pakket aan initiatieven en projecten, door verschillende instanties (staten, non-gouvernementele organisaties) en op uiteenlopende niveaus (staat, samenleving, politieke partijen). Internationale democratiebevordering is een van de primaire doelstellingen van buitenlands beleid, maar dat wil niet zeggen dat de non-gouvernementele democratiseringsorganisaties als een verlengstuk van de overheid moeten worden beschouwd. Non-gouvernementele organisaties hebben eigen mogelijkheden en verantwoordelijkheden. Ze hanteren uiteenlopende strategieën, en dat doen ze soms in overleg, vaak zelfstandig en bij tijd en wijle zelfs in onderlinge concurrentie. Het verwijt dat geen effectief gebruik wordt gemaakt van de beschikbare middelen ligt derhalve voor de hand. Internationale democratiseringshulp als zodanig zou minder zijn dan de som van haar delen.<sup>16</sup> Dat is echter de vraag. Een te vergaande mate van coördinatie van de activiteiten van overheden en ngo's, zelfs van non-gouvernementele organisaties onderling, kan de effectiviteit van democratiebevordering eerder hinderen dan bevorderen. Dit geldt zeker voor de meest gevoelige vormen van democratische interventie (zoals samenwerking met politieke partijen) en in algemene zin voor de activiteiten in landen waar internationale bemoeienis met de stand van de democratie controversieel is. Strak gecoördineerde actie roept al snel het verwijt op van internationale manipulatie en samenzwering. De indruk dat Europese en Amerikaanse overheden en maatschappelijke organisaties één blok vormen tegen autoritaire regimes, kan zinvol zijn in concrete situaties (zoals het moment waarop het Koetsjma-regime in Oekraïne ervan moest worden overtuigd de tweede ronde in de presidentsverkiezingen van november 2004 over te doen), maar komt de effectiviteit van democratiseringshulp niet altijd ten goede. De vraag hoeveel samenwerking nodig is en hoeveel diversiteit gewenst is, moet steeds opnieuw worden gesteld.

In democratiseringshulp is context de allesbepalende factor: geen enkele aanpak, geen enkele strategie is algemeen toepasbaar. Een goed begrip van de omgevingsfactoren beperkt het risico dat ervaringen van elders (*best practices*) simpelweg worden gekopieerd. Zeker in de eerste jaren na de val van het communisme was te vaak sprake van het exporteren van de eigen praktijk en routines, van het implementeren van programma's waarop de lokale partners weinig invloed hadden en waarin de lokale context nauwelijks was verdisconteerd. Overheden, internationale organisaties en ngo's hebben te vaak generieke procedures en modellen toegepast. Boven-

dien wordt de effectiviteit van maatschappelijke organisaties en politieke partijen in democratiserende landen door internationale organisaties nog te snel beoordeeld als een kwestie van ontoereikend professionalisme. In de praktijk betekent dit: lokale organisaties hebben te weinig gemeen met de manier waarop internationale non-gouvernementele organisaties *zelf* functioneren. Internationale organisaties 'exporteren' dus ook hun organisatiemodel: interne democratie, transparantie, een evenwichtige man-vrouwverhouding. Er is te weinig waardering geweest voor de specifieke en in onze optiek wellicht minder aantrekkelijke kant van de politiek in sommige landen. Zo mogen patronage en cliëntelisme vanuit algemeen democratisch oogpunt worden beschouwd als ongewenste vormen van politiek bedrijven, maar dat hoeven ze in de praktijk lang niet altijd te zijn. Iedere democratiseringsinspanning in het Midden-Oosten die direct uitgaat van de volledige gelijkberechtiging van de vrouw is tot mislukken gedoemd. Dit is geen relativering van de gelijke rechten van mannen en vrouwen, maar een uitgangspunt van praktisch en effectief handelen. Kortom, rechtlijnigheid, gebrek aan inlevingsvermogen, aan kennis en ervaring, aan een stevige *counterpart*, zijn net als arrogantie en overdreven politieke urgentie belangrijke oorzaken geweest van eenzijdige en ineffektieve democratiseringsinspanning. Internationale democratiebevordering is zinloos zonder oog voor de lokale context. Sterker, die context doet er waarschijnlijk meer toe dan de fraaie idealen van de democratiebevoorwaardeners zelf.

In de vroege jaren negentig, toen de democratiseringsindustrie snel expandeerde, werd een onevenredig deel van de beschikbare financiële middelen niet in de transitielanden maar in de donorlanden zelf besteed. Veel geld ging op aan de organisatorische behoeften van de democratiebevorderende instanties, aan duurbetaalde consultants en andere raadgevers, aan reis- en verblijfkosten. Zo zou tweederde van de Amerikaanse 'hulp' aan Rusland in de eerste helft van de jaren negentig zijn besteed aan overhead in de Verenigde Staten. In de jaren 1992-1996 gaf USAID meer dan de helft van haar budget voor Rusland uit aan adviezen van Amerikaanse consultancybedrijven over economische hervormingen. Een magere 6 procent werd besteed aan ngo's die zich direct op democratiseringshulp toelegden.<sup>17</sup> In 2003 stelde een commissie van het Amerikaanse Congres met gepaste tevredenheid vast dat bijna 80 procent van de projectuitgaven van USAID was besteed aan Amerikaanse goederen en diensten.<sup>18</sup> Internationale democratiseringshulp dient echter juist zoveel als mogelijk vraaggestuurd te zijn. Natuurlijk zullen uiteindelijk altijd de voorwaarden, de belangen en de verlangens van de internationale organisaties de

doorslag geven. Zij hebben de macht en de middelen om te bepalen wat er wel en wat er niet gebeurt. Toch is het vrijwel altijd beter om de organisatie van projecten, de selectie van deelnemers aan deze projecten en zelfs de keuze van de te behandelen onderwerpen (bij training en voorlichting) in belangrijke mate aan de lokale partners over te laten. Gehéél vraaggestuurde democratiseringshulp is onmogelijk en zelfs onwenselijk, omdat ze de westerse donoren en uitvoerders uitlevert aan lokale partners en ze de toch al ongewenste *rat race* om internationale aandacht en fondsen aanwakkert. Het is effectiever en stimulerender als *beide* partijen in een zekere afhankelijkheidsrelatie staan tot elkaar. De effectiviteit van democratiebevordering kan niet zonder *local ownership*. Het begrip is ontleend aan de ontwikkelingssamenwerking, waar het zo vanzelfsprekend is geworden dat het geleidelijk tot een ritueel is gereduceerd. Dat maakt het echter niet minder relevant. Projecten die louter bestaan bij de gratie van de externe betrokkenheid, zullen die externe bemoeienis niet overleven. Zelfredzaamheid van lokale organisaties is essentieel voor een effectieve democratiebevordering. Westerse projectdonors en uitvoerders zijn te snel geneigd zich lokale initiatieven eigen te maken (hetgeen de civil society eerder verstikt dan versterkt) en hun eigen 'tegen-elites' te creëren. Lokale activisten die onze taal spreken, zowel letterlijk (Engels) als figuurlijk (het internationale jargon), blijken vaak sterker verankerd in het internationale netwerk dan in de eigen samenleving. In de praktijk leggen ze vooral verantwoording af aan hun geldschieters, niet aan hun eigen achterban, als ze daarover al beschikken. Er zijn mogelijkheden om de risico's van eenzijdige afhankelijkheid enigszins te beperken: giet de hulp en samenwerking in de vorm van concrete projecten, maak geen geld over, beperk de financiële bijdrage aan overhead (de kosten van kantoor en personeel), vermijd geheimzinnigheid en ondoorzichtigheid, en coördineer concrete activiteiten met gelijkgezinde internationale organisaties daar waar dat zinvol is.

En ten slotte is effectieve democratiseringshulp gediend bij een praktische betrokkenheid op de lange termijn. Het in- en uitvliegen van consultants; het houden van tweedaagse seminars, het organiseren van studietrips naar westerse hoofdsteden – het heeft allemaal weinig zin als het geen deel uitmaakt van een betrokkenheid en een samenwerking die de waan van de dag en de urgentie van het moment overstijgen. Kortom, democratiebevordering moet primair worden beschouwd als deel van een politiek proces. Ze sluit aan bij overtuigingen en initiatieven ter plekke. Er is niets mis met gezonde ambitie maar wel met overspannen verwachtingen. Democratiseringshulp maakt *een* verschil, niet *het* verschil.



## Noten

### Inleiding

- 1 Marshall (2003: 12).
- 2 Huntington (1991).
- 3 Freedom House is een internationale non-gouvernementele organisatie met hoofdkantoor in Washington, D.C. die jaarlijks de mondiale indicatoren van de democratie in kaart brengt. Haar democratie-index heeft een vrijwel onaanastbare status verworven. Regeringsvertegenwoordigers gaan met Freedom House om de tafel zitten als de *ranking* tegenvalt. Voor de beoordeling van de stand van de democratie hanteert Freedom House een ruwe cijferindicatie: van 1-7, van 'most free' tot en met 'least free'. Enige voorzichtigheid is geboden.
- 4 Geciteerd in Tilly (2004: 206).
- 5 Geddes (1999: 115-116).
- 6 Norton Moore (2004: xxii).
- 7 Carothers (2002: 9).
- 8 Ministerie van Buitenlandse Zaken (2003: 9; 2004: 4).
- 9 Jeroen de Zeeuw, 'The Netherlands', in: Youngs (2006: 139-140).
- 10 Smith (1994: 160).
- 11 Stanley Hoffmann, 'The problem of intervention', in: Bull (1984: 10). Zie ook Owen (2002: 377).
- 12 Zie Bellamy (2003), Fox (2001) en Michael Ignatieff, 'State failure and nation building', in: Holzgrefe (2003: 299-321). Voor een krachtig tegenargument: Woodward (2001).
- 13 Carothers (2004: 3).
- 14 Naar de Franse schrijver en pacifist Romain Rolland, aldus Garton Ash (2004: 293, noot 1).

### Hoofdstuk 1

- 1 Wesseling (2003: 60).
- 2 *The Times*, 18 januari 1980, geciteerd in: Lycett (1999: 88).



- 3 Kipling (1989: 321-322).
- 4 Theodore Roosevelt aan H. Cabot Lodge, 12 januari 1899, geciteerd in: Lycett (1999: 311).
- 5 Muthu (2003: 1).
- 6 Geciteerd in Van Ree (2004: 28); zie ook: Cole (1960: 291-294).
- 7 Van Ree (2004: 49).
- 8 Giddings (1900: 3).
- 9 Zie de vergelijking van het Franse en Britse dekolonisatieproces in: Smith (1978).
- 10 Wesseling (2003: 61-74, hier 72).
- 11 Idem: 289.
- 12 Lipset (1994: 4).
- 13 Monroe (1919: ii).
- 14 Root (1919: 10).
- 15 Mead (2001). Zie ook Mead (2004: 84).
- 16 Strausz-Hupé (1954: 643).
- 17 Smith (1994: 118).
- 18 Carothers (1999: 20).
- 19 Smith (1994: 225).
- 20 Idem: 269.
- 21 <http://www.cipe.org/index.htm>
- 22 Hassner (2002: 43).
- 23 Kaplan (2003: 38).
- 24 Joshua Muravchik, 'Conservatives for Clinton', in: *New Republic*, November 1992: 22. Geciteerd in: Halper (2004, 80).
- 25 Kaplan (2003: 106).
- 26 Idem: 88.
- 27 Ignatieff (2001: 210).
- 28 Rieff (2005: 253).
- 29 Kaplan (2003: 63).
- 30 Maier (2002: 28-31).
- 31 Vidal (2002).
- 32 Buchanan (1999).
- 33 Vidal (2002: x).
- 34 Cooper (2003: 70-71).
- 35 Dominic (2000: xi-xii).
- 36 Idem: 49.
- 37 Friedman (2002: 6).
- 38 Ikenberry (maart-april 2004: 150).
- 39 Artikel J.3 van de Bepalingen Betreffende een Gemeenschappelijk Buiten-

- lands en Veiligheidsbeleid (<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/nl/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>).
- 40 Cooper (2003).
- 41 Coopers indeling in een premoderne, moderne en postmoderne wereld ver-  
toont veel overeenkomsten met een eerdere analyse van Singer (1993).
- 42 Het onderscheid is van Arnold Wolfers, *Discord and Collaboration. Essays on  
International Politics*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1962; hier  
geciteerd in Smith (2003: 13).
- 43 Smith (2003: 13), Youngs (2001: 355).
- 44 Nye (2004: 17).
- 45 Lagendijk (2004: 98).
- 46 Zie de meeste bijdragen aan de conferentie *Enhancing the European Profile  
in Democracy Assistance* door het Nederlandse Instituut voor Meerpartijen  
Democratie (Den Haag, 4-6 juli 2004) ([www.nimd.org](http://www.nimd.org)).
- 47 Judt (2005: 790).
- 48 Idem: 97.
- 49 Partnerschapsovereenkomst tussen de leden van de Groep van Staten in  
Afrika, het Caribisch Gebied en de Stille Oceaan enerzijds en de Europese  
Gemeenschap en haar lidstaten anderzijds, ondertekend te Cotonou op 23  
juni 2000 ([http://www.europarl.eu.int/meetdocs/committees/acp/2003\\_03\\_](http://www.europarl.eu.int/meetdocs/committees/acp/2003_03_Brazzaville/JOL317_NL.pdf)  
[Brazzaville/JOL317\\_NL.pdf](http://www.europarl.eu.int/meetdocs/committees/acp/2003_03_Brazzaville/JOL317_NL.pdf)[2000http://www.europarl.eu.int/meetdocs/committees/acp/2003\\_03\\_Brazzaville/JOL317\\_NL.pdf](http://www.europarl.eu.int/meetdocs/committees/acp/2003_03_Brazzaville/JOL317_NL.pdf)).
- 50 Barcelona Declaration, 27/28 november 1995 ([http://europa.eu.int/comm/  
external\\_relations/euromed/bd.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/bd.htm)).
- 51 Börzel (2004: 27), Youngs (2001: 356).
- 52 Maronov (2004: 8).
- 53 Huntington (1993: 97-98), Marinov (2004: 10).
- 54 Massimo Tommasoli, 'Democracy building and the political dimension of de-  
velopment', in: *Ten Years of Supporting Democracy Worldwide*, International  
IDEA, Stockholm 2005: 30.
- 55 Peter Burnell, 'Democracy Assistance: Origins and Organizations', in: Burnell  
(2000: 49). Richard Youngs komt tot eenzelfde schatting: de 'politieke hulp'  
bedraagt 6 à 7 procent van de totale Amerikaanse ontwikkelingshulp, onge-  
veer 700 miljoen dollar op jaarbasis gedurende de jaren negentig ('Themes in  
Democracy Assistance', in: *Ten Years of Supporting Democracy Worldwide*.  
International IDEA, Stockholm 2005: 40.
- 56 Carothers (1999: 309).
- 57 25 van de 54 miljard dollar in 2001 (OECD DAC, *Development Co-operation  
Report 2001*. Paris, OECD 2002), geciteerd in Santiso (2002: 405).
- 58 De schattingen lopen uiteen: democratiebevordering steeg van 130 miljoen

- euro per jaar in de periode 1991-1995 (minder dan 2 procent van de totale hulp van de EU) naar 550 miljoen per jaar in 1996-1998 (ruim 7 procent). In totaal zou de Unie tussen 1988-1998 2,4 miljard euro hebben gespendeerd aan projecten om democratie en democratisch bestuur te bevorderen. Zie: Santiso (2003: 7).
- 59 Youngs (2001: 361).
- 60 Youngs, 'Themes in Democracy Assistance': 40.
- 61 Richard Sakwa, 'Democracy Assistance: Russia's Experience as Recipient', Burnell (2000: 292). Voor een overzicht, zie tabel 1.1 in Mendelson (2002: 5).
- 62 Karen E. Smith, 'Western actors and the promotion of democracy', in: Zielonka (2001: 49).
- 63 *No Lasting Peace and Prosperity Without Democracy and Human Rights*: 32.
- 64 Voor het onderscheid tussen civil society en de 'derde sector' (de maatschappelijke organisaties die de 'belangen' van de civil society vis-à-vis de staat zouden behartigen), zie: Sakwa, 'Democracy Assistance': 306.
- 65 Linz (1996: 9).
- 66 USAID, PPDA (1999: 4, 15).
- 67 Youngs, 'Themes in Democracy Assistance': 46.
- 68 Van Wersch (2005).
- 69 Idem.
- 70 Thomas Carothers, *Political Party Aid: Issues for Reflection and Discussion* (Paper presented at the conference: Globalising Party-Based Democracy, University of Warwick, 7-8 juli 2005: 3).
- 71 Op de Filipijnen en in Thailand kunnen maatschappelijke organisaties eigen vertegenwoordigers in het parlement kiezen. Non-gouvernementele organisaties spelen vaak een uitgesproken politieke rol, soms zelfs die van politieke partijen.
- 72 Zoals in Servië, bij de val van Milošević (2000), in Georgië tijdens de Rozen Revolutie (2003) en in Oekraïne gedurende de Oranje Revolutie (2005).
- 73 Bielasiak (1997: 23), Carothers (1999: 142).
- 74 Ghia Nodia, 'The democratic path', in: Carothers (2004: 197).
- 75 USAID, PPDA (1999: 2).
- 76 Collin (2001: 208).
- 77 58 miljoen dollar, aldus Max Boot, 'Exporting the Ukraine Miracle', in: *Los Angeles Times*, 30 december 2004; 65 miljoen dollar, meent Timothy Garton Ash, 'Democratic nation-building. Brick by brick', in: *Los Angeles Times*, 19 december 2004.
- 78 Wilson (2005b: *passim*, met name 118).

## Hoofdstuk 2

- 1 Lipset (1959, 1994)
- 2 Moore (1977: 418).
- 3 Linz (1996: 25); Bunce (2003: 176-177).
- 4 Greenfeld (1992: 10).
- 5 Zie Snyder (2000) (2005).
- 6 Pipes (1955: 383).
- 7 Zie bijvoorbeeld Lipset (1959: 72).
- 8 Lipset (1959: 86).
- 9 Bunce (2003: 172).
- 10 Huntington (1993: 165).
- 11 Gorbatsjov (1995: 114).
- 12 O'Donnell (1986, Part I: 5, 18); Huntington (1991); O'Donnell (1986, Part IV: 18); and Philippe C. Schmitter, 'The Influence of the International Context upon the Choice of National Institutions and Policies in Neo-Democracies', in: Whitehead (2001: 27-28, 46-49); Pevehouse (2002: 515).
- 13 Dahl (1998: 148).
- 14 Lipset (1994: 16-17); zie ook Rueschemeyer (1992: 5, 71).
- 15 Tilly (2004: 256).
- 16 Idem: 24.
- 17 Huntington (1993: 37).
- 18 Idem: 85-86.
- 19 Laurence Whitehead, 'Three international dimensions of democratization', in: Whitehead (2001: 3-5).
- 20 Linz (1996: 76).
- 21 Geoffrey Pridham, 'The international dimension of democratisation: Theory, practice and international comparisons', in: Pridham (1994: 19). Schmitter, 'The Influence of the International Context Upon the Choice of National Institutions and Policies in Neo-Democracies': 26-54, hier 40). Zie ook Pevehouse (2002) en (2005: 40).
- 22 Krasner (1999: 69).
- 23 Owen (2002).
- 24 Strausz (1954: 353).
- 25 Rich (2001: 20).
- 26 Franck (1992: 52).
- 27 Interventies in Liberia (1990), Noord-Irak (1991), Zuid-Irak (1992) en Sierra Leone (1998) werden door de VN Veiligheidsraad niet formeel geautoriseerd, maar stilzwijgend geaccepteerd.
- 28 Rosalyn Higgins, 'Intervention and international law', in: Bull (1984: 30).

- 29 Kant (2004: 58).
- 30 Mill (1975: 11).
- 31 Idem: 110.
- 32 Mill (1973: 173-174).
- 33 Rawls (2002: 94).
- 34 Idem: 110, 3.
- 35 Walzer (1977: 5).
- 36 Idem: 258, noot 19.
- 37 Walzer (1994: 1-19).
- 38 Walzer (1977: 61, 108).
- 39 Hoffmann (1998: 44).
- 40 Etzioni (2004: 78-79).
- 41 Zie Griffiths (2005: 505-515, 707-713) en Snyder (2004). De in het kader van internationale democratiebevordering interessante 'constructivistische' benadering (die de non-materiële dimensie van internationale politiek benadrukt) kan als een recente 'offspring' van de 'liberale' visie worden beschouwd.
- 42 Waltz (1979: 88).
- 43 Mearsheimer (2001: 30).
- 44 MacMillan (1998: 1).
- 45 Angell (1914).
- 46 Carr (1989: 27).
- 47 Morgenthau (1958: 347).
- 48 Idem: 73.
- 49 Idem: 243.
- 50 Idem: 302.
- 51 Mearsheimer (2001: 364-365).
- 52 Idem: 381.
- 53 Kaplan (2003: 120-121).
- 54 Simes (2003: 95); zie voor het Manifest van de coalitie: <http://www.realistic-foreignpolicy.org/static/000024.php>.
- 55 Kant (2004: 65-66).
- 56 Gleditsch (2002: 39).
- 57 Uitlatingen van respectievelijk Anthony Lake, Clintons adviseur op het gebied van de internationale veiligheid en van de president zelf (beide uit september 1993), geciteerd in: Henry S. Farber en Joanne Gowa, 'Politics and peace', in: Brown (1996: 239).
- 58 Zie voor de karakteristieken van democratieën inzake oorlogvoering (de bijdragen aan) Brown 1996, Halperin 2005 en Huth 2002.
- 59 Diamond (1995: 7).

- 60 Morgenthau (1958: 326-327).
- 61 Huth (2002: 292); Norton Moore (2004: 27).
- 62 Gowa (1999: 66, 110).
- 63 Hill (1917: V-VI, 209, 233-234).
- 64 Snyder (2000) en Snyder (2005).
- 65 Idem: 306; zie ook Bryman (1998: 48); Huth (2002: 281-283).
- 66 Snyder (2005: 62).
- 67 Marshall (2003: 12): de afname bedroeg vanaf het midden van de jaren tachtig meer dan 50 procent en bereikte in 2003 het laagste niveau sinds de vroege jaren zestig.
- 68 Halperin (2005: 100).
- 69 Snyder (2000: 304).
- 70 Idem: 321 en Snyder (2005: 16).
- 71 Voor uiteenlopende opvattingen: Chan (2002) en Przeworski (2000), beiden voorzichtig, en Halperin (2005) en Sen (1999), over het algemeen positief over de samenhang tussen democratie en evenwichtige economische ontwikkeling.
- 72 UNDP (2004, table 46, 137).
- 73 Huntington (1975).
- 74 Huntington (1991: 63-67).
- 75 Przeworski (2000: 125).
- 76 Geddes (1999: 118).
- 77 Huntington (1991: 65).
- 78 Barro (1997: 49-87); Kosack (2003); Spranger en Wolff (2003).
- 79 Halperin (2005: 10).
- 80 Sen (1999: 10-11).
- 81 Halperin (2005: 12).
- 82 Sen (1999: 16, 178).
- 83 Knack (2004: 258-259).
- 84 Halperin (2005: 128-134).
- 85 Idem: 154.
- 86 Zie Halperin (2005); Neumayer (2003); Santiso (2002: 408); Youngs (2001: 357).
- 87 Zie ook Santiso (2003: 16).
- 88 Judt (2005: 753).
- 89 Carter Dougherty, 'Congo's elites have failed their country', in: *International Herald Tribune*, 26/27 juli 2004.

### Hoofdstuk 3

- 1 Diamond (2002).
- 2 Huntington (1993: 20) en Lipset (1994: 13).
- 3 Citaten van respectievelijk Niall Ferguson en Zbigniew Brzezinski, geciteerd in: André Gerrits, 'Als Rusland al een dreiging is, dan door zijn zwakte', in: *NRC Handelsblad*, 13 februari 2005.
- 4 Diamond (1995: 3).
- 5 Schleifer (2005: 157-158).
- 6 Wilson (2005a).
- 7 *The Moscow Times*, 21 juli 2005 (<http://www.themoscowtimes.com/stories/2005/07/21/001.html>).
- 8 Lipset (1994: 4).
- 9 *Izvestija* (25 februari 2000).
- 10 Piano (2004: 123).
- 11 Zie bijvoorbeeld Huntington (1993: 105).
- 12 Gilley (2004: 12).
- 13 Respectievelijk: \$ 890, \$ 1.030 en \$ 1.680 en \$ 9.460 (cijfers voor 2004) (*Freedom in the World 2004*, 129, 448, 233 en 521).
- 14 Huntington (1993: 63).
- 15 Gilley (2004: 13).
- 16 Buruma (2004: 39).
- 17 Halper (2004: 23).
- 18 Gilley (2004: 25).
- 19 Idem: 32.
- 20 *Arab Human Development Report 2004. Towards Freedom in the Arab World. Executive Summary*. UNDP / Arab Fund for Economic and Social Development / Arab Gulf Programme for UN Development Organisations (2004: 5) ([http://www.rbas.undp.org/ahdr\\_2004/AHDR\\_2004\\_Executive\\_Summary.pdf](http://www.rbas.undp.org/ahdr_2004/AHDR_2004_Executive_Summary.pdf)).
- 21 <http://www.ned.org/events/anniversary/oct1603-Bush.html>.
- 22 Daniel Brumberg en Larry Diamond, 'Introduction', in: Diamond (2003: xxiv).
- 23 Vrij naar Daniel Brumberg, 'Liberalization versus democracy', in: Carothers (2005: 29).
- 24 Lewis (2002: 61).
- 25 Buruma (2004: 127).
- 26 Adrian Karatnycky, 'Gains for freedom amid terror and uncertainty', in: Piano (2004: 6-7).
- 27 Zie de website van de UNDP: <http://www.undp.org/>.

- 28 Linz en Stepan spreken van 'electoralist fallacy' (Linz 1996: 4). Zakaria onderscheidt democratie (mede op basis van vrije verkiezingen) en vrijheid: 'Democracy is flourishing; liberty is not.' (Zakaria: 2003: 17).
- 29 Zakaria (2003: 151).
- 30 Carothers (1999: 140).
- 31 Zakaria (2003: 121).
- 32 *Arab Human Development Report 2004. Towards Freedom in the Arab World. Executive Summary*. UNDP / Arab Fund for Economic and Social Development / Arab Gulf Programme for UN Development Organisations (2004: 8-9) ([http://www.rbas.undp.org/ahdr\\_2004/AHDR\\_2004\\_Executive\\_Summary.pdf](http://www.rbas.undp.org/ahdr_2004/AHDR_2004_Executive_Summary.pdf)).
- 33 Idem: 11.
- 34 Thomas Carothers en Marina Ottaway, 'The new democracy imperative', in: Carothers (2005: 5).
- 35 Zie Richard Youngs, 'Europe's uncertain pursuit of Middle East reform', in: Carothers (2005: vooral 237-247).
- 36 US State Department, *Middel East Partnership Initiative* (<http://mepi.state.gov/mepi/>).
- 37 Jeremy M. Sharp, 'The Middle East Partnership Initiative: An overview'. *CRS Report for Congress*. Washington, februari 2005, 4 (<http://www.fas.org/sgp/crs/mideast/RS22053.pdf>).
- 38 Zie: Amy Hawthorne, 'Is civil society the answer?', in: Carothers (2005: 81-113).
- 39 Zie Carothers (2006).
- 40 Gerrits (2005: 12).
- 41 Luttwak (1999: 36).
- 42 Manning (2004: 82-84).
- 43 De totale kosten van de internationale interventie in Bosnië tussen 1992-1998 worden geraamd op 53 miljard dollar, waarvan 19 miljard voor UNPROFOR (United Nations Protection Force) en de NAVO-operaties IFOR en SFOR (A. Talentino, 'Bosnia', in: Brown (1999: 27).
- 44 *The National Security Strategy of the United States of America*. Washington, D.C., september 2002, preface (<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss1.html>).
- 45 *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy*. Brussel, 12 december 2003.
- 46 'Er is geen dringender, maar ook geen ingewikkelder kwestie dan falende staten,' stelt het Amerikaanse ministerie van Ontwikkelingssamenwerking in een recente politieke notitie U.S. Agency for International Development (2005: 1).
- 47 Milton Friedman, 'Preface: Economic freedom behind the scenes', in: Gwartney (2002: vxii-xviii).
- 48 Doyle (2000: 779-318).



- 49 Jeffrey Herbst, 'Let them fail: State failure in theory and practice', in: Rotberg (2004: 302-318).
- 50 Krasner (2004: 85-120).
- 51 Cooper (2003: 71).
- 52 Ottaway (2002: 1004).
- 53 Idem: 1020.
- 54 USAID, *Fragile States Strategy*: 17.
- 55 World Bank (2003).
- 56 Fukuyama (2004: 21).
- 57 Voor het het begrip 'good enough governance', zie het beleidsstuk van het Britse ministerie van Ontwikkelingssamenwerking: Department for International Development 2005: 20.

#### **Hoofdstuk 4**

- 1 Huntington (1993: 28).
- 2 Stephen Whitefield en Geoffrey Evans, 'Attitudes towards the West, democracy, and the market', in: Zielonka (2001: 237, 239).
- 3 Walzer (1994: 16, x).
- 4 Achterhuis 1999.
- 5 Idem: 88.
- 6 Guilhot (2005: 8); Hobsbawm (2004: 40).
- 7 Achterhuis (1999: 137).
- 8 International Commission on Intervention and State Sovereignty (2001).
- 9 Chomsky (2006: 205-250).
- 10 Spence (2004: 2): 'some twenty-three different departments and independent agencies of the US government.'
- 11 Santiso (2002: 402-403).
- 12 Olsen (2000: *passim*).
- 13 Rieff 2005.
- 14 Carothers (1999: 281-302); Crawford (2003: 77-98).
- 15 Finkel (2006).
- 16 Pravda, in Zielonka (2001: 11).
- 17 Sakwa, 'Democracy Assistance': 296, 300.
- 18 Spence (2004: 22).

## Bibliografie

- Achterhuis (1999), Hans, *Politiek van goede bedoelingen*. Amsterdam: Boom.
- Angell (1914), Norman, *The Great Illusion. A Study of the Relation of Military Power to National Advantage*. Londen: William Heinemann (1909).
- Annan (1998), Kofi, 'The Secretary-General Reflects on "Intervention" in the Thirty-Fifth Annual Ditchley Foundation Lecture.' *UN Press Release SG/SM 6613, 26 juni*.
- Barber (1996), Benjamin, *Jihad vs. McWorld*. New York: Ballantine Books.
- Barro (1997), Robert, *Determinants of Economic Growth. A Cross-Country Empirical Study*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bellamy (2003), Alex J., 'Humanitarianism. Intervention and the three traditions', in: *Global Society*, 17, 1, 2-20.
- Bielasiak (1997), Jack, 'Substance and process in the development of party systems in East Central Europe', in: *Communist and Post-Communist Studies*, 30, 1, 23-44.
- Blair (1999), Tony, *Doctrine of the International Community at the Economic Club, Chicago (24 april 1999)* (<http://www.number-10.gov.uk/output/Page1297.asp>).
- Börzel (2004), Tanja en Thomas Risse, *One Size Fits All. EU Policies for the Promotion of Human Rights, Democracy and the Rule of Law*. Workshop on Democracy Promotion, October 4-5, Center for Development, Democracy, and the Rule of Law (CDDRL), Stanford, Cal.: Stanford University.
- Brown (1999), M. en R. Rosencrance (red.), *The Costs of Conflict: Prevention and Cure in the Global Arena*. New York: Carnegie Commission for Preventing Deadly Conflict.
- Brown (1996), Michael E., Sean M. Lynn-Jones en Steven E. Miller (red.), *Debating the Democratic Peace. An International Security Reader*. Cambridge, Mass: The MIT Press.

- Boutros-Ghali (1992), Boutros, *The Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peace-Making, and Peace-Keeping*. New York: United Nations.
- Buchanan (1999), Patrick J., *A Republic Not an Empire. Reclaiming America's Destiny*. Washington, D.C.: Rechner Publishing.
- Bull (1984), Hedley (red.), *Intervention in World Politics*. Oxford: Clarendon Press.
- Bunce (2003), Valery, 'Rethinking recent democratization. Lessons from the postcommunist experience', in: *World Politics*, januari, 55, 167-192.
- Burnell (2000), Peter (red.), *Democracy Assistance. International Co-Operation for Democratisation*. Londen: Frank Cass.
- Burnell (2004), Peter, 'The domestic impact of foreign aid', in: *The European Journal of Development Research*, 16 (zomer) 2, 396-416.
- Buruma (2004), Ian en Avishai Margalit, *Occidentalism. The West in the Eyes of its Enemies*. New York: The Penguin Press.
- Carothers (1999), Thomas, *Aiding Democracy Abroad. The Learning Curve*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Carothers (2004), Thomas, *Critical Mission. Essays on Democracy Promotion*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Carothers (2006), Thomas, 'The backlash against democracy promotion', in: *Foreign Affairs*, 85 (maart/april) 2, 55-68.
- Carothers (2005), Thomas en Marina Ottaway (red.), *Uncharted Journey. Promoting Democracy in the Middle East*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Carr (1989), E.H., *The Twenty Years' Crisis 1919-1939. An Introduction to the Study of International Relations*. Londen en Basingstoke: Macmillan (1939).
- Chan (2002), Sylvia, *Liberalism, Democracy and Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Chomsky (2006), Noam, *Failed States. The Abuse of Power and the Assault on Democracy*. New York: Metropolitan Books.
- Cole (1960), G.D.H., *The Second International 1889-1914*. Londen: Macmillan.
- Collier (1997), David en Steven Levitsky, 'Research note: Democracy with adjectives. Conceptual innovation in comparative research', in: *World Politics*, 49, 3, 430-451.
- Collin (2001), Matthew, *This is Serbia Calling*. Londen: Serpent's Tail.
- Cooper (2003), Robert, *The Breaking of Nations. Order and Chaos in the Twenty-First Century*. New York: Atlantic Monthly Press.
- Cox (2000), Michael et al. (red.), *American Democracy Promotion. Impulses, Strategies, and Impacts*. Oxford: Oxford University Press.

- Crawford (2003), Gordon, 'Promoting democracy from without – Learning from within (Part I)', in: *Democratization*, 10 (lente 2003) 1, 77-98.
- Dahl (1998), Robert, *On Democracy*. New Haven & Londen: Yale University Press.
- Dauderstädt (2000), Michael en André W.M. Gerrits, 'Democratisering in Centraal en Oost-Europa', in: Frans Becker et al. (red.), *De toekomst van de democratie. Het eenentwintigste jaarboek voor het democratisch socialisme*. Amsterdam: De Arbeiderspers, 60-96.
- La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos (2004). UNDP. Buenos Aires (<http://www.un-ngls.org/democracy-undp-publication.htm>).
- Department for International Development (2005), *Why do we need to work more effectively in fragile states*. Londen: DfID, januari.
- Diamond (1995), Larry, *Promoting Democracy in the 1990s. Actors and Instruments, Issues and Imperatives. A Report to the Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict*. New York: Carnegie Corporation of New York.
- Diamond (2002), Larry, 'Thinking about hybrid regimes', in: *Journal of Democracy*, 13 (januari) 2, 21-35.
- Diamond (2003), Larry, Marc F. Plattner en Daniel Brumberg (red.), *Islam and Democracy in the Middle East*. Baltimore en Londen: Johns Hopkins University Press.
- Doyle (2000), Michael W. en Nicholas Sambanis, 'International peacebuilding: A theoretical and quantitative analysis', in: *American Political Science Review*, 94 (december) 4, 779-902.
- 'Ethics (1992) and International Affairs', 6, Carnegie Council on Ethics and International Affairs. New York: Carnegie Endowment of International Peace.
- Ethier (2003), Diane, 'Is democracy promotion effective? Comparing conditionality and incentives', in: *Democratization*, 10 (lente 2003) 1, 99-120.
- Etzioni (2004), Amitai, *From Empire to Community. A New Approach to International Relations*. New York: Palgrave Macmillan.
- Ferguson (2004), Niall, *Colossus. The Price of American Empire*. Londen: The Penguin Press.
- Finkel (2006), Steven E. et al., *Effects of U.S. Foreign Assistance on Democracy Building: Results of a Cross-National Quantitative Study*. Washington, D.C.: USAID.

- Fox (2001), Fiona, 'New humanitarianism. Does it provide a moral banner for the 21<sup>st</sup> century?', in: *Disasters*, 25, 4, 275-289.
- Fox (2000), Gregory H. en Brad R. Roth, *Democratic Governance and International Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Franck (1992), Thomas M., 'The emerging right to democratic governance', in: *The American Journal of International Law*, 86 (januari 1992), 1, 46-91.
- Friedman (2002), Thomas L., *Longitudes & Attitudes. Exploring the World After September 11*. New York: Farrar, Straus, Giroux.
- Fukuyama (2004), Francis, 'The imperative of state-building', in: *Journal of Democracy*, 15 (april) 2, 17-31.
- Garton Ash (2004), Timothy, *Free World. Why a Crisis of the West Reveals the Opportunity of Our Time*. Londen: Penguin / Allen Lane.
- Geddes (1999), Barbara, 'What do we know about democratization after twenty years?', in: *American Review of Political Science*, 2, 115-144.
- Gellner (1994), Ernest, *Conditions of Liberty. Civil Society and Its Rivals*. Londen: Hamish Hamilton.
- Gerrits (2000), André W.M. en Jaap H. de Wilde (red.), *Aan het slagveld ontsnapt. Over oorlogen die niet doorgingen*. Zutphen: Walburg Pers.
- Gerrits (2004a), André W.M., 'Tussen democratie en dictatuur in de voormalige Sovjetunie', in: *Internationale Spectator*, 58 (januari) 1, 12-17.
- Gerrits (2004b), André W.M., 'De nieuwe *white man's burden*? Over zin en onzin van internationale democratiebevordering', in: *Vrede en Veiligheid*, 33, 1, 22-34.
- Gerrits (2004c), André W.M., 'Is There a Distinct European Democratic Model to Promote?', in: *Enhancing the Profile on Democracy Assistance*, Institute for Multiparty Democracy (Den Haag, 4-6 juli 2004), 75-85.
- Gerrits (2004d), André W.M., 'De Verenigde Staten als imperium', in: *Internationale Spectator*, 58 (oktober) 10, 489-492.
- Giddings (1900), Franklin H., *Democracy and Empire. With Studies of their Psychological, Economic, and Moral Foundations*. Londen: The Macmillan Company.
- Gilley (2004), Bruce, *China's Democratic Future. How Will It Happen and Where Will Lead*. New York: Columbia University Press.
- Gleditsch (2002), Kristian Skrede, *All International Politics is Local. The Diffusion of Conflict, Integration, and Democratisation*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Goldman (1988), Ralph M. en William A. Douglas (red.), *Promoting Democracy. Opportunities and Issues*. New York: Praeger.
- Goldstein (1993), Judith en Robert O. Keohane (red.), *Ideas and Foreign*

- Policy, Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca en Londen: Cornell University Press.
- Gorbatsjov (1995), Michail S., *Erinnerungen*. Berlijn: Siedler Verlag.
- Gowa (1999), Joanne, *Ballots and Bullets. The Elusive Democratic Peace*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Griffiths (2005), Martin (red.), *Encyclopedia of International Relations and Global Politics*. Londen en New York: Routledge.
- Guilhot (2005), Nicolas, *The Democracy Makers. Human Rights and the Politics of Global Order*. New York: Columbia University Press.
- Gwartney (2002), James en Robert Lawson, *Economic Freedom the World 2002 Annual Report*. (Vancouver 2002) (<http://www.cato.org/pubs/efw/efw2002/efw02-intro.pdf>).
- Halper (2004), Stefan en Jonathan Clarke, *America Alone. The Neo-Conservatives and the Global Order*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Halperin (2005), Morton H., Joseph T. Siegle en Michael M. Weinstein, *The Democracy Advantage. How Democracies Promote Prosperity and Peace*. New York: Routledge.
- Hassner (2002), *The United States: The Empire of Force or the Force of Empire?* Chaillot Papers, 54, European Union, Institute for Security Studies, Paris, september.
- Herz (1982), John H., *From Dictatorship to Democracy. Coping with the Legacies of Authoritarianism and Totalitarianism*. Westport, Connecticut, etc.: Greenwood Press.
- Hill (1917), David Jayne, *The Rebuilding of Europe. A Survey of Forces and Conditions*. New York: The Century Co.
- Hobsbawm (2004), Eric J., 'Spreading democracy', in: *Foreign Policy*, september-oktober, 40-41.
- Hoffmann (1998), Stanley, *World Disorders. Troubled Peace in the Post-Cold War Era*. Lanham, etc.: Rowman & Littlefield.
- Holzgreffe (2003), J.L. en Robert O. Keohane (red.), *Humanitarian Intervention. Ethical, Legal, and Political Dilemmas*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Huntington (1975), Samuel P., *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- Huntington (1991), Samuel P., *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Huth (2002), Paul K. en Todd L. Allee, *The Democratic Peace and Territorial Conflict in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Ignatieff (1997), Michael, *The Warrior's Honor. Ethnic War and the Modern Conscience*. New York: Metropolitan Books.
- Ignatieff (2001), Michael, *Virtual War: Kosovo and Beyond*. Londen: Vintage.
- Ignatieff (2003), Michael, *Empire Lite. Nation-Building in Bosnia, Kosovo and Afghanistan*. Londen: Vintage.
- Ikenberry (maart-april 2004), G. John, 'Illusions of Empire. Defining the new American order', in: *Foreign Affairs*, 83, 2, 144-154.
- International Commission on Intervention and State Sovereignty (2001), *The Responsibility to Protect*. Ottawa: International Development and Research Centre ([www.dfait-maeci.gc.ca/iciss-ciise/report-en.asp](http://www.dfait-maeci.gc.ca/iciss-ciise/report-en.asp)).
- Judt (2005), Tony, *Postwar. A History of Europe Since 1945*. New York: The Penguin Press.
- Kant (2004), Immanuel, *Naar de eeuwige vrede. Een filosofisch ontwerp*. Amsterdam: Boom (vertaling door Thomas Mertens en Edwin van Elden van *Zum ewigen Frieden* (1796)).
- Kagan (2003), Robert, *Of Paradise and Power. America and Europe in the New World Order*. New York: Alfred A. Knopf.
- Kampfner (2003), John, *Blair's Wars*. Londen: The Free Press.
- Kaplan (2003), Lawrence F. en William Kristol, *The War over Iraq. Saddam's Tyranny and America's Mission*. San Francisco, Cal.: Encounter Books.
- Kipling (1989), Rudyard, *Complete Verse. Definitive Edition*. New York: Anchor Press / Doubleday.
- Kitschelt (1999), Herbert et al., *Post-Communist Party Systems. Competition, Representation, and Inter-Party Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Knack (2004), Stephen, 'Does foreign aid promote democracy?', in: *International Studies Quarterly*, 48, 251-266.
- Kossack (2003), Stephen, 'Effective aid. How democracy allows development aid to improve quality of life', in: *World Development*, januari: 1-22.
- Krasner (1999), Stephen D., *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Krasner (2004), Stephen D., 'Sharing sovereignty: New institutions for collapsed and failing states', in: *International Security*, 29 (herfst) 2, 85-120.

- Kupchan (2003), Charles A., *The End of the American Era. U.S. Foreign Policy and the Geopolitics of the Twenty-First Century*. New York: Vintage Books.
- Lagendijk (2004), Joost en Jan Marinus Wiersma, *Na Mars komt Venus. Een Europees antwoord op Bush*. Amsterdam: Balans.
- Leftwich (1996), Adrian (red.), *Democracy and Development. Theory and Practice*. Cambridge: Polity Press.
- Lewis (2002), Bernard, *What Went Wrong? Western Impact and Middle Eastern Response*. Londen: Phoenix.
- Lieven (2000), Dominic, *Empire. The Russian Empire and its Rivals*. Londen: John Murray.
- Linz (1978), Juan J. en Alfred Stepan (red.), *The Breakdown of Democratic Regimes*. Baltimore en Londen: Johns Hopkins University Press.
- Linz (1996), Juan J., *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore en Londen: Johns Hopkins University Press.
- Lipset (1956), Seymour Martin, 'Some social requisites of democracy: economic development and political legitimacy', in: *The American Political Science Review*, 53 (maart 1959) 1, 69-105.
- Lipset (1994), Seymour Martin, 'The social requisites of democracy revisited. 1993 Presidential Address', in: *American Sociological Review*, 59 (februari 1994) 1, 1-22.
- Luebbert (1991), Gregory M., *Liberalism, Fascism, or Social democracy: Social Classes and the Political Origins of Regimes in Interwar Europe*. New York: Oxford University Press.
- Luttwak (1999), Edward N., 'Give war a chance', in: *Foreign Affairs*, 78 (juli 1999) 4, 36-44.
- Lycett (1999), Andrew, *Rudyard Kipling*. Londen: Weidenfeld & Nicolson.
- MacFarlane (2002), S. Neil, *Intervention in Contemporary World Politics*. Adelphi Paper 350. New York: Oxford University Press.
- MacMillan (1998), John, *On Liberal Peace. Democracy, War and the International Order*. Londen / New York: I.B. Tauris Publishers.
- Maier (2002), Charles S., 'An American Empire? The problems of frontiers and peace in twenty-first century world policies', in: *Harvard Magazine*, november-december, 28-31.
- Mandelbaum (2002), Michael, *The Ideas that Conquered the World: Peace, Democracy, and Free Markets in the Twenty-First Century*. Oxford: PublicAffairs.



- Marinov (2004), Nikolay, *Do Sanctions Help Democracy? The us and EU's Record, 1977-2004*. Center for Development, Democracy, and the Rule of Law (CDDRL). Working Papers, Stanford, Cal.: Stanford University.
- Marshall (2003), Monty G. en Ted Robert Gurr, *Peace and Conflict. A Global Survey of Armed Conflicts, Self-Determination Movements, and Democracy*. College Park: University of Maryland Press.
- Manning (2004), Carrie, 'Elections and political change in post-war Bosnia and Herzegovina', in: *Democratization*, 11 (april), 2, 60-86.
- McFaul (2002), Michael, 'The fourth wave of democracy and dictatorship. Noncooperative transitions in the postcommunist world', in: *World Politics*, januari, 212-244.
- Mead (2001), Walter Russell, *Special Providence. American Foreign Policy and How it Changed the World*. New York: Alfred A. Knopf.
- Mead (2004), Walter Russell, *Power, Terror, Peace, and War. America's Grand Strategy in a World at Risk*. New York: Alfred A. Knopf.
- Mearsheimer (2001), John J., *The Tragedy of Great Power Politics*. Londen en New York: W.W. Norton.
- Mendelson (2002), Sarah E. en John K. Glenn (red.), *The Power and Limits of NGOs. A Critical Look at Building Democracy in Eastern Europe and Eurasia*. New York: Columbia University Press.
- Mill (1973), John Stuart, *Dissertations and Discussions. Political, Philosophical, and Historical*. New York: Haskell House Publishers (Vol. I). (1859).
- Mill (1975), John Stuart, *On Liberty*. (red. David Spitz). New York: W.W. Norton.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2003), *Mutual Interests, Mutual Responsibilities. Dutch Development Cooperation En Route to 2015*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken (<http://www.minbuza.nl/>).
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2004), *Handboek Goed Bestuur*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken (<http://www.minbuza.nl/>).
- Monroe (1919), Paul en Irving E. Miller (red.), *The American Spirit. A Basis for World Democracy*. Yonkers-on-Hudson: World Book Co.
- Moore (1977), Barrington, *Social Origins of Dictatorship and Democracy. Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Londen: Penguin Books.
- Morgenthau (1958), Hans J., *Dilemmas of Politics*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Morgenthau (1967), Hans J., *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*. New York: Alfred A. Knopf (4<sup>th</sup> edition).

- Muthu (2003), Sankar, *Enlightenment Against Empire*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Netherlands Institute for Multiparty Democracy (2004), *Enhancing the Profile in Democracy Assistance*. Conference Reader. Den Haag, 4-6 juli.
- Netherlands Institute for Multiparty Democracy, *No Lasting Peace and Prosperity Without Democracy and Human Rights*, juli 2005.
- Neumayer (2003), Eric, *The Pattern of Aid Giving. The Impact of Good Governance on Development Assistance*. Londen: Routledge.
- Norton Moore (2004), John, *Solving the War Puzzle. Beyond the Democratic Peace*. Durham, N.C.: Cardina Academic Press.
- Nye (2004), Joseph, *Soft Power. The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.
- O'Donnell (1986), Guillermo, Philippe C. Schmitter en Laurence Whitehead, *Transitions from Authoritarian Rule*. Baltimore en Londen: Johns Hopkins University Press.
- Olsen (2000), Gorm Rye, 'Promotion of democracy as a foreign policy instrument of "Europe"', in: *Democratization*, 7 (zomer 2000) 2, 142-167.
- Ottaway (2002), Marina, 'Rebuilding state institutions in collapsed states', in: *Development and Change*, 33, 5, 1001-1023.
- Ottaway (2003), Marina, *Democracy Challenged. The Rise of Semi-Authoritarianism*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Owen (2002), John M. IV, 'The foreign imposition of domestic institutions', in: *International Organization*, 56 (lente 2002) 2, 375-409.
- Pevehouse (2002), Jon C., 'Democracy from the Outside-in? International organizations and democratization', in: *International Organization*, 56 (zomer), 3, 515-549.
- Pevehouse (2005), Jon C., *Democracy from Above. Regional Organizations and Democratization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Piano (2004), Aili en Arch Puddington (red.), *Freedom in the World 2004. The Annual Survey of Political Rights & Civil Liberties*. New York: Freedom House, Rowman & Littlefield.
- Pipes (1955), Richard, 'Max Weber and Russia', in: *World Politics*, 1955, 7, 371-401.
- Pridham (1994), Geoffrey, Eric Herring, George Sanford (red.), *Building Democracy? The International Dimension of Democratisation in Eastern Europe*. Londen: Leicester University Press.

- Pridham (1994b), Geoffrey en Tatu Vanhanen (red.), *Democratization in Eastern Europe. Domestic and International Perspectives*. Londen & New York: Routledge.
- Przeworski (2000), Adam et al., *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. New York: Cambridge University Press.
- Przeworski (1997), Adam en Fernando Limongi, 'Modernization: theories and facts', in: *World Politics*, 49, 2, 155-183.
- Rawls (2002), John, *The Law of Peoples. With 'The Idea of Public Reason Revisited'*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Ree (2004), Erik van, *On Whose Shoulders Did Stalin Stand? Radical Nationalism of the Radical Left, 1789-1917* (Paper for the ESSH Conference, Berlijn, maart 2004) (manuscript).
- Rieff (2005), David, *At the Point of a Gun. Democratic Dreams and Armed Intervention*. New York: Simon and Schuster.
- Ripsman (2002), Norrin M., *Peacemaking by Democracies. The Effect of State Authority in the Post World War Settlements*. University Park, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Robinson (1996), William I., *Promoting Polyarchy. Globalization, US Intervention, and Hegemony*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Root (1919), Elihu, *The Effect of Democracy on International Law. Opening Address by Elihu Root as President of the American Society of International Law at the Eleventh Annual Meeting of the Society in Washington, April 26, 1917*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Rotberg (2004), Robert I. (red.), *When States Fail. Causes and Consequences*. Princeton N.J.: Princeton University Press.
- Rueschemeyer (1992), Dietrich, Evelyne Huber Stephens en John D. Stephens, *Capitalist Development & Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Samuels (2003), Richard, 'Comparing theories of democratic support: Lessons from post-communist Europe', in: *Democratization*, 10 (zomer) 2, 105-120.
- Santiso (2002), Carlos, 'Reforming European foreign aid. Development cooperation as an element of foreign policy', in: *European Foreign Affairs Review*, 7, 401-422.
- Santiso (2003), Carlos, 'Sisyphus in the castle. Improving European Union strategies for democracy promotion and governance conditionality', in: *The European Journal of Development Research*, 15 (juni) 1, 1-28.

- Schleifer (2005), Andrei, *A Normal Country. Russia after Communism*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Schraeder (2002), Peter J. (red.), *Exporting Democracy. Rhetoric vs. Reality*. Boulder, Col., Londen: Lynne Rienner Publishers.
- Schumpeter (1957), Joseph A., *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York: Harper & Row.
- Sen (1999), Amartya, *Development as Freedom*. New York: Anchor Books.
- Simes (2003), Dimitri, 'America's imperial dilemma', in: *Foreign Affairs*, 82 (november-december) 6, 91-102.
- Singer (2003), Max en Aaron Wildarsky, *The Real World Order. Zones of Peace / Zones of Turmoil*. Chatham, N.J.: Chatham House Publishers.
- Slute (1993), Stephen en Susan Hurley (red.), *On Human Rights. The Oxford Amnesty Lectures 1993*. Oxford: Oxford University Press.
- Smith (1978), Tony, 'A comparative study of French and British decolonization', in: *Comparative Studies in Society and History*, 20 (januari) 1, 70-102.
- Smith (1994), Tony, *America's Mission. The United States and the World-wide Struggle for Democracy in the Twentieth Century*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Smith (2003), Karen, *European Union Foreign Policy in a Changing World*. Cambridge: Polity Press.
- Smith (2001), Karen en Margot Light (red.), *Ethics and Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Snyder (2000), Jack, *From Voting to Violence. Democratization and Nationalist Conflict*. New York: W.W. Norton & Company.
- Snyder (2004), Jack, 'One world, rival theories', in: *Foreign Policy*, november-december 2004, 53-62.
- Snyder (2005), Jack en Edward D. Mansfield, *Electing to Fight. Why Emerging Democracies Go to War*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Spanger (2003), Hans-Joachim, *Armutsreduzierung durch Demokratisierung? PRSP: Chancen und Widersprüche einer neuen entwicklungs-politischen Strategie*. HSK Rapport 6. Frankfurt am Main.
- Spence (2004), Matthew, *Policy Concurrence and Incoherence. The Domestic Politics of American Democracy Promotion*. Workshop on Democracy Promotion, 4-5 oktober, Center for Development, Democracy, and the Rule of Law (CDDRL), Stanford, Cal.: Stanford University Press.
- Strausz-Hupé (1954), Robert en Stefan T. Possony, *International Relations in the Age of the Conflict Between Democracy and Dictatorship*. New York: McGraw-Hill Books.

- Tilly (2004), Charles, *Contention and Democracy in Europe, 1650-2000*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Toole (2003), James, 'Straddling the East-West divide: Party organisation and communist legacies in East Central Europe', in: *Europe-Asia Studies*, 55, 1, 101-118.
- U.S. Agency for International Development (1999), *USAID Political Party Development Assistance*. Washington, D.C.: USAID.
- U.S. Agency for International Development (2005), *Fragile States Strategy*. Washington, D.C.: USAID.
- Vidal (2002), Gore, *The Decline and Fall of the American Empire*. Berkeley, Cal.: Odonian Press.
- Waltz (1979), *Theory of International Politics*. Reading, Mass.: Addison-Wesley Publishing Co.
- Walzer (1977), Michael, *Just and Unjust Wars. A Moral Argument with Historical Illustrations*. New York: Basic Books.
- Walzer (1994), Michael, *Thick and Thin. Moral Argument at Home and Abroad*. Notre Dame en Londen: University of Notre Dame Press.
- Weber (1906), Max, 'Zur Lage der bürgerlichen Demokratie in Russland', in: *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, 1906, 12, 1.
- Wersch (2005), Jos van en Jeroen de Zeeuw, *Mapping European Democracy Assistance. Tracing the Activities and Financial Flows of Political Foundations*. Working Paper 36. Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'. Conflict Research Unit. Den Haag, november.
- Wesseling (2003), H.L., *Europa's koloniale eeuw. De koloniale rijken in de negentiende eeuw, 1815-1919*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Whitehead (2001), Laurence (red.), *The International Dimensions of Democratisation. Europe and the Americas*. Oxford: Oxford University Press.
- Wilson (2005a), Andrew, *Virtual Politics. Faking Democracy in the Post-Soviet World*. New Haven en Londen: Yale University Press.
- Wilson (2005b), Andrew, *Ukraine's Orange Revolution*. New Haven en Londen: Yale University Press.
- Woodward (2001), Susan L., 'Humanitarian war. A new consensus?', in: *Disasters*, 24, 4, 331-344.
- World Bank (2003), *Low-Income Countries under Stress: Implementation Overview*. Washington, D.C.: World Bank.

- Yilmaz (2002), Hakan, 'External-internal linkages in democratization: Developing an open model of democratic change', in: *Democratization*, 9 (zomer) 2, 67-84.
- Youngs (2001), Richard, 'European Union democracy promotion policies: Ten years on', in: *European Foreign Affairs Review*, 2001, 6, 355-373.
- Youngs (2003), Richard, 'European approaches to democracy assistance. Learning the right lessons?', in: *Third World Quarterly*, 24, 1, 127-138.
- Youngs (2006), Richard, *Survey of European Democracy Promotion Policies 2000-2006*. Madrid: FRIDE  
(<http://www.fride.org/EuropeanDemocracy2000-06>).
- Zakaria (2003), Fareed, *The Future of Freedom. Illiberal Democracy at Home and Abroad*. New York: W.W. Norton.
- Zielonka (2001), Jan en Alex Pravda (red.), *Democratic Consolidation in Eastern Europe. Volume 2. International and Transnational Factors*. Oxford: Oxford University Press.



## Personenregister

- Abdoellah II 118  
Achterhuis, Hans 155-156  
Alijev, Geidar 67, 109, 130  
Alijev, Ilcham 67, 109, 130  
Angell, Norman 84-85, 91  
Aristide, Jean-Bertrand 79
- Bendjedid, Chadli 124  
Bernstein, Eduard 25  
Buchanan, Pat 38  
Buruma, Ian 119  
Bush, George H.W. 32, 34-35, 113  
Bush, George W. 15, 33-36, 38, 43,  
83, 88, 113, 116, 130, 132, 139, 155
- Carothers, Thomas 18, 31, 124  
Carr, E.H. 85-86  
Carter, Jimmy 31-32  
Chomsky, Noam 155, 158  
Churchill, Winston 106  
Clinton, Bill 32-33, 35, 88, 93, 113  
Cooper, Robert 38, 42-43, 144
- Dahl, Robert 70  
Deng Xiaoping 113  
Diamond, Larry 89  
Diderot, Denis 24
- Elchibey, Abulfaz 130  
Etzioni, Amitai 83
- Ferguson, Niall 36-40  
Friedman, Milton 142  
Friedman, Thomas 40  
Fukuyama, Francis 13, 147
- Giddings, Franklin 25-26  
Gorbatsjov, Michail 69-70, 72, 113  
Gowa, Joanne 91  
Greenfeld, Liah 65
- Halperin, Morton 93  
Hamilton, Alexander 29  
Hassan II 118  
Herder, Gottfried 24  
Higgins, Rosalyn 80  
Hill, David Jayne 91  
Hoessein, Sadam 35, 141  
Huntington, Samuel 10-13, 68, 71,  
96-97, 102-103, 111, 151, 153
- Ignatieff, Michael 36-37  
Ikenberry, John 40
- Jackson, Andrew 29  
Janoekovitsj, Viktor 58, 108-109,  
131  
Jefferson, Thomas 29  
Jeltsin, Boris 69, 109  
Joesjtsjenko, Viktor 108, 131  
Judt, Tony 45, 101



- Kagan, Robert 43  
 Kant, Immanuel 24, 80-81, 88  
 Kaplan, Lawrence 34-35, 87  
 Kennan, George F. 30  
 Kennedy, John F. 30  
 Keynes, John Maynard 30  
 Khaddafi, Moammar 83  
 Kipling, Rudyard 23-24, 59  
 Kirijenko, Sergej 104  
 Klaus, Vaclav 95  
 Klein, Jacques 136  
 Koetsjma, Leonid 58, 108-109, 163  
 Krasner, Stephen 75  
 Krauthammer, Charles 34  
 Kristol, Irving 87  
 Kristol, William 34-35
- Lagendijk, Joost 43  
 Lieven, Dominic 39  
 Lippmann, Walter 30  
 Lipset, Seymour Martin 26, 63,  
 68, 70, 109  
 Loekasjenko, Aleksander 154  
 Loekin, Vladimir 107  
 Lord Castlereagh 76  
 Luttwak, Edward 134-135, 144-145
- Machiavelli, Niccolò 86  
 Margalit, Avishai 119  
 Mead, Walter Russell 29  
 Mearsheimer, John 86-87  
 Mill, John Stuart 24, 80-82  
 Milošević, Slobodan 58, 69, 105  
 Monroe, Paul 28  
 Moore, Barrington 63  
 Morgenthau, Hans 30, 86, 90  
 Muravchik, Joshua 34-35
- Nye, Joseph 42-43
- Owen, David 145  
 Owen, John 76
- Pinochet, Augusto 99  
 Pipes, Richard 66  
 Podhoretz, Norman 35  
 Poetin, Vladimir 67, 105, 107, 109,  
 132  
 Pol Pot 74  
 Pridham, Geoffrey 72
- Rawls, John 82  
 Reagan, Ronald 31-32, 41  
 Ree, Erik van 25  
 Rieff, David 36-37, 160  
 Roosevelt, Theodore 24  
 Root, Elihu 28-29
- Schmitter, Phillipe 72  
 Sen, Amartya 98  
 Shleifer, Andrei 106  
 Simes, Dimitri 87  
 Sjevardnadze, Edoeard 58, 67  
 Smith, Adam 24  
 Snyder, Jack 65, 92-94  
 Solana, Javier 38
- Tilly, Charles 70-71  
 Tucker, Robert 35
- Vance, Cyrus 145  
 Vidal, Gore 38
- Walzer, Michael 83, 154-155  
 Wesseling, H.L. 26  
 Whitehead, Laurence 71  
 Wiersma, Jan Marinus 43  
 Wilson, Woodrow 29-30, 85-86
- Zakaria, Fareed 13, 94-95, 103, 123,  
 125

## Trefwoordenregister

- Afghanistan 9, 15, 33, 38, 79, 119, 126, 133-134, 137, 143, 158
- AFL-CIO 32
- Afrika 10-11, 26, 31-32, 46-47, 52, 96, 98, 104, 115, 120, 133-134
- Algerije 116, 124-126
- Alliance for Progress* 31
- Al-Qaida 137
- anarchie, chaos 10, 37, 40, 61, 73, 79, 84, 98, 130, 133, 140, 142, 144- 47, 157
- Angola 143
- Arab Human Development Report* (2002) 122
- Arab Human Development Report* (2004) 115, 125
- Argentinië 31
- Armenië 130
- armoede 22, 27, 97, 101, 111, 121, 142
- Australië 26, 66
- Azerbeidzjan 67, 109, 130
- Azië 10, 12, 26, 52, 96, 98, 103-104, 110, 112
- Bahrein 116, 122
- Balkan 64, 92, 137
- Baltische staten 63, 67-68
- Barcelona Proces 46, 126
- boeren(organisaties) 28, 55, 111
- Bosnië-Herzegovina 33, 37, 39, 79, 93, 104, 123, 133, 135-138, 143, 145-146, 152, 158, 175n
- Brazilië 106
- Bretton Woods* 30
- Brits-Amerikaanse Oorlog (1812-1814) 91
- Broader Middle East and North Africa Initiative 127
- Burger Democratische Partij (Tsjechië) 95
- burgeroorlogen, binnenlandse (etnische) conflicten 10-11, 13, 25, 27, 37, 69, 77, 92, 111, 117, 133, 135, 138-140, 145-147, 152
- Burundi 143
- Cambodja 74, 133
- Canada 36, 49
- Caribische gebied 46
- Carnegie Endowment for International Peace 18
- Center for International Private Enterprise (CIPE) 32
- Centraal-Azië 64
- Centraal-Europa 54, 56, 63-64, 67, 92, 130, 161-162
- Chili 31, 99
- China 11, 20, 30, 42, 46, 63, 98, 103-104, 110-115, 118, 121, 130-132, 150-152, 159
- christen-democratie 56

- Christen Democratisch Appèl (CDA) 52
- ChristenUnie 52
- civil society* 49-50, 62-63, 94, 106, 129-130, 154, 162, 165, 170n
- The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (1996) 13
- Coalition for a Realistic Foreign Policy* 87, 155
- Commonwealth* 80
- communisme 13-14, 18, 30-33, 59, 64, 69-70, 72, 75, 79, 98, 104, 110, 112-114, 121, 130-131
- communitarisme 82-84
- confucianisme 63, 118
- Congo, Democratische Republiek van 77, 101, 143
- corruptie 67, 94, 100, 108, 114, 124-126, 140, 147
- cultuurrelativisme 17, 19
- D66 52
- Dayton, Akkoord van (1995) 93, 135-136
- The Democracy Advantage* (2005) 93
- Democratische Partij (vs) 32
- democratische regressie 12, 67, 93, 103-106, 108, 117, 128, 146, 162
- derde democratische golf 9, 16, 20, 63, 102-104, 110, 132, 151
- Dertigjarige Oorlog (1618-1648) 75
- dictatuur, dictators 10-11, 18, 27, 31, 36, 40, 51, 53, 63, 65, 76, 84, 90-92, 96, 98-100, 105, 109-110, 115, 119, 128-130, 140-141, 146, 151-154, 160
- Duitsland 15, 49, 52, 66, 71, 105
- Eerste Wereldoorlog 28, 30, 33, 71, 84-85, 91
- effectiviteit van democratiebevordering 27, 40, 42, 50, 52, 54, 56, 68, 90, 93, 129, 132, 136, 149, 155, 160-165
- Egypte 100, 116-117, 127, 129
- The End of History and the Last Man* (1992) 13
- El Salvador 31
- Estland 154
- Ethiopië 131
- ethische buitenlandse politiek 16, 138, 153, 160
- ethniciteit (zie ook politieke partijen, burgeroorlogen) 13, 27, 55, 64-65, 93, 111, 121, 130, 136, 140, 145
- Europa 10, 13, 18, 22, 24, 26, 28-30, 40-47, 50, 64, 66, 70, 77, 85, 101, 103, 154, 159, 161, 163
- EuropeAid* 159
- Europese Initiatief voor Democratie en Mensenrechten (EIDHR) 48
- Europese Unie 16, 18, 22, 38, 41-49, 58-59, 70, 72, 75, 89, 100-101, 126-128, 130, 138-139, 145, 149, 161
- fascisme 105
- Filippijnen 31, 111
- Finland 121
- Frankrijk 21, 75-76
- Franse Revolutie (1789) 71
- Freedom House 10-11, 119
- From Empire to Community* (2004) 83
- The Future of Freedom* (2003) 13, 94

G8 127  
 genocide 33, 35, 73, 79, 93, 146  
 Georgië 16, 54, 58, 105, 107, 132  
 ‘goed bestuur’ 14, 17, 46, 48, 52, 80,  
 95, 99-100, 127, 141-142, 147, 162  
 ‘goed genoeg bestuur’ 147, 176n  
*Google* 115  
*The Great Illusion* (1909) 84-85  
 Grenada 32  
 Griekenland 10, 46, 112  
 Griekse Vrijheidsoorlog (1821-  
 1827) 76  
 GroenLinks 43, 52  
 grondstoffen, olie en democratie  
 97, 116, 118, 120-122, 131, 142-  
 143, 152  
 Groot-Brittannië, Britse Rijk 23,  
 25-26, 28, 32, 36-37, 39, 45, 71,  
 76, 91, 133  
 Guatemala 111, 159  
  
 Haïti 79  
 Hamas (Palestijnse Gebieden)  
 124, 126  
 Hongarije 51, 64-65, 68  
 humanitaire hulp, interventie,  
 vredeshandhaving 10, 15-17, 74,  
 76-77, 79, 133, 135, 137-139, 143-  
 145, 152, 155, 157  
  
 ‘illiberale’ democratieën (semi-  
 autoritaire, hybridische staten)  
 12, 16, 51, 53, 55, 69, 92, 94, 103-  
 132, 150, 152  
 ‘Illusions of Empire’ 40  
 imperialisme 16, 23-25, 34, 37-39,  
 152, 156  
 inconsistentie, selectiviteit van  
 democratiebevordering 44, 50,  
 101, 110, 132, 149, 151, 158-160  
  
 India 26, 98  
 Indonesië 63, 120  
 interdependentie 42, 80, 84-85  
 internationaal bestuur 27  
 Internationaal Gerechtshof 80  
 internationaal recht, rechtsorde  
 20, 29, 31, 41-42, 73-87  
 Internationaal Strafhof 33  
 Internationaal Verdrag inzake  
 Burger- en Politieke Rechten  
 (1966) 79  
 Internationale Betrekkingen, Leer  
 van de 18, 37, 84-85, 156, 172n  
 Internationale Commissie inzake  
 Interventie en Staatssoeverein-  
 teit 157  
 internationale protectoraten 103,  
 132-148, 152  
 internationalisme, liberaal 29, 33-  
 34, 37, 85-86  
 interventie, militaire, zie ook Irak  
 9, 15-16, 21, 27, 29, 32, 35-36, 44,  
 77, 79, 86, 122, 132, 134-135, 137,  
 144, 150, 155  
 interventionisme 10, 31, 34-35,  
 133, 155, 158  
 Irak 9, 15-16, 20, 33, 35, 37-40, 43,  
 116-117, 121-124, 126-128, 133-  
 134, 137, 141, 158  
 Iran 31-32, 119, 122, 126  
 ISAF (International Security As-  
 sistance Force) (Afghanistan)  
 137  
 islam, moslims 38, 63-64, 117-122  
 islamisme, zie ook politieke par-  
 tijen 118, 121-122, 125-126, 129  
 Islamitisch Bevrijdingsfront (FIS)  
 (Algerije) 124  
 Italië 15, 71

- Jabloko (Rusland) 55  
 Japan 15, 63, 112  
 Jemen 116  
 Joegoslavië 13, 33, 65, 69, 93, 134  
 Jordanië 52, 116-118, 122, 125-126, 129
- katholicisme 63-64, 117  
 Kazachstan 131  
 Kirgizië 107, 132  
*Kmara* (Georgië) 58  
 Koeweit 116  
 kolonialisme, dekolonisatie 20-22, 25, 27-28, 37, 40, 59, 71, 77-78, 81, 96, 99, 133, 141, 144  
 Koreaanse Oorlog (1950-1953) 77  
 Kosovo 9, 33, 36, 39, 104, 133, 137, 152, 158  
 Koude Oorlog 9-10, 14, 27, 31, 33, 48, 59, 65, 76-79, 86, 88, 91, 95, 97, 100, 104, 133, 135, 141, 146  
 Kroatië 72, 106  
 Kyoto Protocol 33
- Latijns-Amerika 10, 31-32, 47, 52, 57, 70, 103, 105, 110, 150  
*Laws of Peoples* 82  
 Libanon 117, 125, 143  
 liberaal imperium 25, 28-29, 36-41, 139, 144  
 liberalisme, liberalen 12-14, 24, 36-38, 52, 55, 75, 80, 84, 88, 96, 105, 114, 117-118, 123, 127, 152  
 Liberia 9, 133, 136, 143, 152  
 Litouwen 154  
 Luxemburg 156
- Maleisië 106, 120  
 Mali 120  
*Manifest Destiny* 22, 28
- markteconomie, markteconomi-  
 sche hervormingen 12-13, 18, 29, 32, 40, 43, 72, 88-89, 106, 134, 136, 142  
 Marokko 52, 116-118, 122, 125-126, 129  
 Marshallplan 30  
 massavernietigingswapens 10, 35, 38, 40, 106, 113, 139  
 media, pers 53, 94, 106, 109, 125  
 mensenrechten 10, 14, 16-17, 31, 42-43, 46, 61, 78-80, 83, 110, 115, 127, 139, 155  
 messianisme 28, 34, 59, 149  
 Mexico 106  
 Midden-Oosten, Arabische Wereld 11, 16, 20, 31, 33, 63, 98, 103-104, 115-130, 132, 150-152, 164  
 Middle East Partnership Initiative (MEPI) 127  
 ‘mislukte staten’, zwakke staten 10, 20, 27, 38, 40, 42, 95, 103-104, 132-148, 152, 175n  
 Mongolië 63  
 mormonen 81  
 multilateralisme 10, 15, 29, 33-34, 42-43, 77-78, 133-134
- Nagorno-Karabach 130  
*Na Mars komt Venus* (2004) 43  
 nationaal-socialisme 66, 105  
 Nationaal Bevrijdingsfront (FLN) (Algerije) 124  
 National Democratic Institute for International Affairs (NDI) 32, 49-50, 52, 57, 153  
 National Endowment for Democracy (NED) 32, 49, 116  
 National Republican Institute for International Affairs (IRI) 32,

- 49-50, 52, 57, 153
- nationalisme 29, 33-34, 37, 39, 64-65, 92, 112, 121-122
- Nederland 14, 18, 43, 49, 52, 71, 120
- Nederlands Instituut voor Meerpartijendemocratie (NIMD) 49, 52, 57
- neoconservatisme 34, 36-37, 83, 116
- Nepal 131
- Nicaragua 31
- Nieuw-Zeeland 26, 66
- non-gouvernementele organisaties 13, 42, 47, 49-50, 53, 58, 107, 110, 123, 125, 128-129, 138, 152, 155-156, 161, 163
- non-interventie principe 75, 77-78, 80, 83, 150
- Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) 18, 36, 112, 130, 143, 161, 175n
- Noord-Korea 158
- Noorwegen 120
- occidentalisme* 119
- Oekraïne 16, 20, 58, 67, 105, 107-109, 131-132, 158, 163
- Oezbekistan 50, 131
- On Liberty* (1859) 81
- Onafhankelijkheidsverklaring, Amerikaanse (1776) 26, 28
- ontwikkeling, democratie en 26-27, 37, 40, 62-63, 99-101, 136, 141-142, 151
- ontwikkelingssamenwerking 14, 17, 27, 48, 51-52, 100, 120, 137, 165
- Oostenrijk 75
- Oost-Europa 47, 49, 52, 55, 58, 63-65, 67, 70, 72, 77, 92, 98, 101, 103, 110, 117, 121, 129, 150, 154
- Oost-Timor 79, 133
- Operation Desert Storm* (1991) 79
- Organisatie van Afrikaanse Staten 80
- Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) 47, 49, 93
- orthodoxie, christelijke 63-64, 118
- Otpor* (Servië) 58
- Pakistan 100
- Palestijnse Gebieden, Autoriteit, vraagstuk 117-118, 121, 124-125
- Partij van de Arbeid (PvdA) 43, 52
- Partij van de Regio's (Oekraïne) 131
- Partij voor Rechtvaardigheid en Ontwikkeling (Turkije) 126
- Perzische Golf 53
- Polen 54, 64, 154
- Political Order in Changing Societies* (1975) 96
- politieke partijen 32, 48-55, 106, 118, 121, 125-126, 129, 131-132, 136, 153, 163-164
- Pora* (Oekraïne) 58
- Portugal 10, 46, 51
- postcommunisme 10, 14, 46, 53-54, 64-65, 68, 92-93, 101, 105, 115, 128, 142, 161
- protestantisme 64
- Qatar 116
- Raad van Europa 49
- rechtspraak 94, 108, 116, 119
- rechtsstaat 11, 14, 41, 46, 90, 94-95, 109, 116, 123, 127, 142, 162

- regime change*, gedwongen regime-wisseling 11, 32, 35-36, 70, 76, 79, 109, 122, 128, 146, 155
- religie 11, 22, 27, 33, 43, 54-55, 62-63, 76, 111, 118-119, 121-122, 125, 130, 137, 140
- Republikeinse Partij (vs) 32
- Romeinse Rijk 112
- Rusland 11, 16, 20, 39, 42, 46, 55, 58, 63, 67, 69, 72, 75-76, 103-109, 118, 121, 130-132, 143, 150-152, 154, 159, 164
- Rwanda 33, 79, 93, 146
- sancties 15, 47, 78, 82, 100
- Saoedi-Arabië 18, 116
- Scandinavische landen 49
- Senegal 120
- Servië 36, 39, 57, 72, 107, 132
- Sierra Leone 9, 79, 133, 143
- Singapore 96
- socialisme, socialisten 12, 24-25, 56
- Socialistische Internationale 51
- Socialistische Partij (Hongarije) 95
- Soedan 126, 143
- sovereiniteit, nationale 9, 16, 18, 20, 22, 35, 39, 42-44, 61, 73-87, 140, 144, 149-150, 157-158
- 'soft power' 42-43, 112, 130
- Somalië 32, 79, 143
- Sovjet-Unie 10, 30-31, 59, 64, 67, 69, 72, 74, 77, 92-93, 104-105, 113-114, 130, 141
- Spaans-Amerikaanse Oorlog (1898) 24, 91
- Spanje 10, 46, 51, 105
- SPS (Unie van Rechtse Krachten) (Rusland) 55
- Staatkundig Gereformeerde Partij (SGP) 52
- Syrië 121-122, 143
- Tadzjikistan 131, 143
- Taiwan 96, 98, 105
- Taliban 137
- Tanzania 146
- terrorisme, internationaal 14, 27, 33-34, 36-38, 40, 79, 88, 100, 116, 118, 127, 139-140, 151
- The Third Wave* (1991) 97, 103
- The Times* 23
- Tibet 158
- Tsjechië, Tsjecho-Slowakije 64, 68
- Tsjetsjenië 158
- Turkije 52, 75, 101, 126
- Turkmenistan 50
- Tweede Internationale 25
- Tweede Wereldoorlog 10, 15, 30, 33, 44, 71, 77, 91
- The Twenty Years' Crisis* (1939) 85
- unilateralisme 10, 34, 43, 77
- United Nations Development Programme (UNDP) 96, 115, 122
- United Nations Mission in Kosovo (UNMIK) 39
- universalisme 12-13, 25, 31, 83, 133, 149, 152-155
- Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (1948) 79
- Uruguay 31
- USAID (United States Agency for International Development) 48-49, 51-52, 56, 127, 147, 162, 164, 175n

- Venezuela 131
- Verdrag inzake het Verbod op Productie en Gebruik van Landmijnen (1997) 33
- Verdrag van Cotonou (2000) 46
- Verdrag van Maastricht (1991) 41
- Verenigde Arabische Emiraten 116
- Verenigde Naties 9, 29-30, 32, 35, 47, 73-74, 77-79, 133-134, 136, 143-145
- Verenigde Staten 7, 13, 15-16, 18, 22-26, 28-50, 52, 58-59, 66, 69, 71, 76, 85-87, 89, 91, 93, 100, 104, 107, 116, 121, 126-128, 130, 137, 139, 141, 144, 149, 155-156, 158-159, 163-164
- verkiezingen 11, 16, 32, 34-35, 53-58, 68, 92-93, 95-96, 98, 106, 108-111, 113-114, 117, 120, 123-124, 126, 131, 136, 154, 161-163, 175n
- verzorgingsstaat 44-45
- Vietnam 74
- Volkenbond 76, 133
- ‘voorwaarden-voor-democratie’-benadering 18, 20, 61-73, 83, 97, 110-111, 150
- vrede, democratie en these van de Democratische Vrede 19, 29, 35, 62, 84, 87-95, 134, 136, 151
- Vrede van Westfalen (1648) 75
- Vereniging voor Vrijheid en Democratie (VVD) 52
- Washington Consensus 141
- Wereldbank 99
- Wereldhandelsorganisatie (WHO) 18
- West-Europa 7, 18, 45, 53, 56-57, 66, 71, 107, 137
- Westen 12-13, 69, 93, 96, 100, 102-104, 107, 109, 112-113, 115, 118, 120-123, 128, 144, 152, 165
- Westminster Foundation (WMF) 49
- The White Man's Burden* (1899) 23-24
- Wit-Rusland 72, 131, 154, 158-159
- Zimbabwe 131
- Zuid-Afrika 26
- Zuid-Korea 96, 98, 105, 111
- Zum Ewigen Frieden* (1795) 80, 88